UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO DO MESTRADO: ESTRATÉGIA E ORGANIZAÇÕES

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

AMBIENTES INSTITUCIONAL E TÉCNICO E ESQUEMAS INTERPRETATIVOS:

O CASO DA COMPANHIA PARANAENSE DE ENERGIA - COPEL

AUTOR: SANDRO A. GONÇALVES

CURITIBA, JULHO DE 1998

"AMBIENTES INSTITUCIONAL E TÉCNICO E ESQUEMAS INTERPRETATIVOS: O CASO DA COMPANHIA PARANAENSE DE ENERGIA - COPEL"

ESTA DISSERTAÇÃO FOI JULGADA ADEQUADA PARA A OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO (ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTRATÉGIA E ORGANIZAÇÕES), E APROVADA EM SUA FORMA FINAL PELO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ.

PROF. CLÓVIS L. MACHADO-DA-SILVA
COORDENADOR DO MESTRADO

APRESENTADO À COMISSÃO EXAMINADORA INTEGRADA PELOS PROFESSORES:

PROF. DR. CLÓVIS L. MACHADO-DA-SILVA
Presidente

PROF DR. MARCELO MILANO FALCÃO VIEIRA
Membro

PROF. DR. PEDRO JOSÉ STEINER NETO
Membro

São merecedores de censura aqueles que falam sobre teorias que pouco ou nada entendem.

AGRADECIMENTOS

Foi a partir dos erros e acertos presentes em pesquisas anteriores a esta que pude desenvolver meu trabalho; espero que agora possa servir, na mesma medida, para aqueles que vierem consultar esta dissertação. Pela crença na qual coletivamente nos aperfeiçoamos quando temos em mente a correção ou superação daqueles que nos antecederam, desejo boa sorte aos trabalhos futuros.

Agradeço à CAPES os dois anos de bolsa de estudo; aos professores do CEPPAD as aulas; aos colegas de curso os entendimentos e desentendimentos; aos funcionários da Biblioteca a constante ajuda; ao professor Virgílio Balestro as sugestões e revisão gramatical da redação final; e aos professores Pedro Steiner Neto e Marcelo Milano Falcão Vieira as contribuições e participação na banca examinadora.

Agradeço aos diretores e ex-diretores da COPEL e aos membros do Escritório da Qualidade o tempo e interesse dispensados a esta pesquisa. Em especial, destaco o esforço dos senhores Volpi e Cavanha no apoio recebido; e as colegas Luciana Giles da Silva e Ana Rose Morozowski e ao professor Antonio Barbosa Lemes Jr. por haverem me facilitado contatos necessários.

Agradeço aos amigos Cláudio Marlus Skora, Acyr Seleme, Áurea Koch, José Roberto Thomal a tolerância ao meu humor instável.

Agradeço aos meus pais Antonio e Dinorah, meu irmão Giancarlo e minha noiva Nadia o fato de existirem.

Finalmente, agradeço ao professor Clóvis L. Machado-da-Silva as aulas, as conversas e a orientação que deram o tom deste trabalho, mas principalmente, pela compreensão ao meu hábito de desobedecer quaisquer horários agendados.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS, QUADROS, GRÁFICOS E FIGURAS VII

RESUMO VIII

ABSTRACT IX

1 INTRODUÇÃO 01
- 1.1 TEMA E FORMULAÇÃO DO PROBLEMA 04
- 1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA 05
- 1.3 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA 05

2 BASE TEÓRICO-EMPÍRICA 07
- 2.1 ORGANIZAÇÕES: A PERSPECTIVA COGNITIVA 07
  - 2.1.1 MAPAS COGNITIVOS 10
  - 2.1.2 ORGANIZAÇÃO E ESQUEMAS INTERPRETATIVOS 11
- 2.2 MUDANÇA NOS ESQUEMAS INTERPRETATIVOS 16
- 2.3 NEO-INSTITUCIONALISMO: A VERTENTE COGNITIVA 19
  - 2.3.1 DIMENSÕES AMBIENTAIS: INSTITUCIONAL E TÉCNICA 24
- 2.4 O MOVIMENTO DE REFORMA DO ESTADO 27
- 2.5 DIMENSÕES AMBIENTAIS E ORGANIZAÇÃO: UMA SÍNTESE 30

3 METODOLOGIA 33
- 3.1 ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA 33
  - 3.1.1 PERGUNTAS DE PESQUISA 33
- 3.2 DEFINIÇÃO DAS CATEGORIAS ANALÍTICAS 34
- 3.3 DELIMITAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA 36
- 3.4 DADOS: FONTES, COLETA E ANÁLISE 37
- 3.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA 39

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS 42
- 4.1 CONTEXTO MACROECONÔMICO BRASILEIRO 42
- 4.2 CONTEXTO HISTÓRICO DAS MUDANÇAS 47
- 4.3 AMBIENTE INSTITUCIONAL 53
  - 4.3.1 ESTADO BRASILEIRO: ELEMENTOS ORIENTADORES DAS REFORMAS 53
  - 4.3.2 LEGISLAÇÃO 60
  - 4.3.3 PERIÓDICOS ACADÊMICOS 63
  - 4.3.4 PERIÓDICOS DE GRANDE PÚBLICO 67
- 4.4 AMBIENTE TÉCNICO 70
- 4.5 COPEL: AVALIAÇÃO DOS ESQUEMAS INTERPRETATIVOS 75
  - 4.5.1 MAPAS COGNITIVOS 75
  - 4.5.2 ENTREVISTAS 82
  - 4.5.3 ESQUEMAS INTERPRETATIVOS 93

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 96

ANEXOS 104

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 142

LISTA DE TABELAS, QUADROS, GRÁFICOS E FIGURAS

TABELA 1 - VARIAÇÃO DE ÊNFASES: TRÊS PILARES DAS INSTITUIÇÕES 20
TABELA 2 - ÁREAS DE ATUAÇÃO DO ESTADO COMO EMPRESÁRIO 67
TABELA 3 - FOLHA - TEXTOS SOBRE EMPRESAS ESTATAIS 68
TABELA 4 - FOLHA - TEXTOS SOBRE EMPRESAS ESTATAIS DO SETOR ELÉTRICO 68
TABELA 5 - CLASSES DE CONSUMIDORES COPEL 72
TABELA 6 - CONSUMO PARANÁ, GERAÇÃO PRÓPRIA E DISPONIBILIDADES 73
TABELA 7 - POSIÇÃO COPEL ENTRE EMPRESAS ESTATAIS E DE SERVIÇOS 73
TABELA 8 - *RANKING* DE DISTRIBUIDORAS DE ENERGIA 74
TABELA 9 - INDICADORES DE TREINAMENTO E QUADRO DE PESSOAL 81
TABELA 10 - ÍNDICES MÉDIOS DE SEMELHANÇA EM TODAS AS VOTAÇÕES 89/95 134
TABELA 11 - NÚMERO DE PARTIDOS COM REPRESENTAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS 135
QUADRO 1- MAPAS COGNITIVOS E OBJETIVOS 11
QUADRO 2 - PRIMEIROS INSTITUCIONALISTAS, OBRAS E ESPÉCIE DE CIÊNCIA HUMANA 20
QUADRO 3 - RAP - FOCOS ENTRE 1990 E 1997 140
QUADRO 4 - RAE - FOCOS ENTRE 1990 E 1997 140
QUADRO 5 - REP - FOCOS ENTRE 1990 E 1997 140
QUADRO 6 - FOCOS ENTRE 1990 E 1997 (RAP, RAE E REP) 65
GRÁFICO 1 - INFLAÇÃO BRASILEIRA ANUAL 43
GRÁFICO 2 - IMPORTAÇÕES E EXPORTAÇÕES ANUAIS 44
GRÁFICO 3 - DÍVIDA PÚBLICA INTERNA - UNIÃO 44
GRÁFICO 4 - INGRESSO LÍQUIDO DE CAPITAIS ESTRANGEIROS 45
GRÁFICO 5 - GOVERNOS E USO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS 56
GRÁFICO 6 - DISSIPAÇÃO INSTITUCIONAL 57
GRÁFICO 7 - ARTIGOS SOBRE ESTADO E EMPRESA ESTATAL - RAP, REP E RAE 66
GRÁFICO 8 - TEXTOS SOBRE EMPRESAS ESTATAIS 69
GRÁFICO 9 - TEXTOS SOBRE ESTATAIS DE ENERGIA 69
GRÁFICO 10 - TEXTOS SOBRE REFORMA DO ESTADO E EMPRESAS ESTATAIS 70
GRÁFICO 11 - REPORTAGENS SOBRE REFORMA DO ESTADO E EMPRESAS ESTATAIS 70
GRÁFICO 12 - PARTICIPAÇÕES *VERSUS* NÚMERO TOTAL DE EMPREGADOS 81
FIGURA 1 - MUDANÇA NOS ESQUEMAS INTERPRETATIVOS E RESTRUTURAÇÃO 17
FIGURA 2 - TENDENCIOSIDADE ESTRATÉGICA 18
FIGURA 3 - PROCESSO TOPO-BASE E BASE-TOPO NA CRIAÇÃO E DIFUSÃO INSTITUCIONAL 23
FIGURA 4 - AMBIENTES TÉCNICOS E INSTITUCIONAIS COM ORGANIZAÇÕES ILUSTRATIVAS 25
FIGURA 5 - DESENVOLVIMENTO ESTRATÉGICO 31
FIGURA 6 - ESTRATÉGIA DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO 60
FIGURA 7 - FINANÇAS 1990 76
FIGURA 8 - FINANÇAS 1997 76
FIGURA 9 - MODELO DE ESTRUTURAÇÃO DE GIDDENS 98

RESUMO

O objetivo desta pesquisa foi avaliar a influência das dimensões ambientais, tanto institucional quanto técnica, na construção dos esquemas interpretativos dos diretores da Companhia Paranaense de Energia (COPEL) no período compreendido entre 1990 e 1997, com base no movimento de reforma do Estado brasileiro. A metodologia que caracteriza esta pesquisa é o estudo de caso, com utilização de múltiplas fontes de evidência. Os dados forma obtidos mediante entrevistas semi-estruturadas com nove diretores, oito relatórios de atividades anuais, documentos internos diversos da empresa, três periódicos acadêmicos, dois periódicos de grande público, legislação selecionada pertinente à reforma do Estado e ao setor de energia, indicadores macroeconômicos, entre outros. A análise dos dados se efetuou em forma descritivo-interpretativa; trata-se, portanto, de uma abordagem qualitativa. Utilizou-se a análise de conteúdo e a construção de mapas cognitivos a partir dos relatórios de atividades para que, junto com as entrevistas, se identificassem as crenças e valores que integraram os esquemas interpretativos; no caso das dimensões ambientais, a análise foi dividida em quatro etapas interrelacionadas, na seguinte seqüência: contexto macroeconômico brasileiro; contexto histórico das mudanças; ambiente institucional; e ambiente técnico. Os dados permitem afirmar que houve significativa influência das dimensões ambientais no processo contínuo de construção dos esquemas interpretativos. Discerniram-se dois momentos, de 1990 a 1993 e de 1994 a 1997, que indicam mudança de caráter estratégico dos esquemas interpretativos. Esses momentos estão fortemente correlacionados, em particular com estes eventos: flexibilização dos monopólios públicos (1988, 1993, 1995 e 1996); programa brasileiro de desestatização (1991 e 1995); maior abertura da economia brasileira (1990 e 1991); estabilização monetária (1994); e processo de transição democrática, iniciado em meados dos anos 80. Com relação aos esquemas interpretativos, destacou-se no primeiro período a gestão orientada por questões predominantemente internas da empresa; no segundo prevaleceu uma idéia mais complexa do ambiente, em função dos seguintes imperativos: diversificação das fontes de recursos, diversificação dos negócios, e treinamento gerencial e maior envolvimento do corpo funcional no processo de gestão. Finalmente, em que pesem as mudanças observadas, o novo desenho do setor elétrico brasileiro não está claro, como não estão claras as alterações no padrão de relacionamento entre Estado e economia, se pode afirmar que as mudanças nos esquemas interpretativos ainda não estão consolidadas.

ABSTRACT

This inquiry intended to evaluate the influence of two environments dimensions, as much institutional as technical concerning interpretive schemes of Companhia Paranaense de Energia's (COPEL) executives during the period 1990-1997, taking as base Brazilian State reform moviment. The methodology used is the case study, with multiple reliable sources of evidence. Data were obtained in semi-structure interviews with nine directors, eight reports concerning annual activities, Company's various internal documents, three academical periodics, two great newspapers, State reform and "light and power" select pertinent legislation, macroeconomical indicators *et similia.* In data analysis descriptive-interpretative form has been used in a qualitative approach. Content analysis and cognitive maps construction were employed in order to identify beliefs and values that integrated interpretive schemes. Environments dimensions grasped for interrelated stages in this order: Brazilian macroeconomical context, changes historical context, institutional environments, thecnical environments. Data permit to affirm the presence of significative influence of environments dimensions in the continuous constructions process of the interpretive schemes. These stages are strongly correlated chiefly to the next happenings: public monopolies flexibilization, in the years 1988, 1993, 1995, 1996; Brazilian public entrepreneurial retroversion, in 1991 and 1995; Brazilian economy global progressive opening, 1990 and 1991; monetary stabilization harsh implanting, on July 1994; democratic transition process, begun in mid-decennial 80's. Two phases were perceived, one from 1990 to 1993, the other from 1994 to 1997, indicating a strategic change in the interpretive schemes. Concerning interpretive schemes of the first period, internal problems of the Company management did prevail; in the second, environment complex idea preponderated on account of the following unavoidable constraints: fund diversified sources, business diversification, managerial training and a major staff involvement in administrative process. Finally, notwithstanding the observed changes, a new design for Brazilian electric sector is not sufficiently mature, this fact permit to affirm that interpretive schemes are still in operation.

1. INTRODUÇÃO

Projeto e redesenho organizacional, até os primeiros anos da década de 70, era predominantemente o sentido do termo mudança em organizações (Scott, 1995a). A idéia de mudança estava centrada na alteração de organogramas, mediante a criação, modificação ou extinção de cargos e funções. Falar em mudança e, principalmente, realizar mudança, significava mudar a estrutura. Apesar de já existirem referências ao conceito de cultura em organizações nas décadas de 40 e 50, é nos anos 80 que abordagens sistematizadas em função desse conceito ganham corpo.

Em concordância, Bartunek (1984) observa que são recentes os estudos que consideravam a percepção dos membros organizacionais como mediadora entre tamanho, tecnologia e ambientes organizacionais, bem como sua influência na configuração estrutural.

Nesta perspectiva, apesar da variedade de terminologias utilizadas, usualmente se distinguem dois níveis de mudança: incremental e estratégico. O primeiro se refere a mudanças pontuais, não implicando reformulações que afetem a totalidade organizacional, o que define por complemento o segundo nível.

Segundo Wood Jr. (1995), mudanças ocorrem quando rompemos paradigmas, barreiras e limites estruturais e conseguimos ir além, mudando cognição, atitude e comportamento. Obedecendo àquela classificação, a definição de Wood Jr. insere-se no nível estratégico de mudança. Contudo, segundo Kanter, Stein e Jick (1992), mudanças estratégicas e incrementais não são necessariamente dicotômicas; pequenas mudanças quantitativas, convergindo para uma mesma direção, acumulam-se ao longo do tempo e podem resultar em mudança qualitativa.

Outro aspecto relevante desta perspectiva, no entendimento dos institucionalistas, está na relação entre organização e ambiente, que se dá pela conformidade ou aceitação de padrões surgidos da interação dos elementos ambientais, em que se incluem as relações inter-organizacionais. Segundo Machado-da-Silva e Fonseca (1993), organizações se desenvolvem a partir da adesão às orientações definidas e institucionalizadas na sociedade,

que contribuem para a legitimação de suas atividades, e tendem dessa forma, à homogeneidade. Esse fenômeno se deve ao isomorfismo, entendido como processo de modificação organizacional rumo à compatibilidade com as características ambientais, decorrentes de "mecanismos coercitivos, miméticos e normativos, reduzindo a variedade e instabilidade dos arranjos estruturais vigentes em dado campo institucional" (p. 148).

Nesta medida, a questão que se pode colocar é sobre a influência destas forças e padrões ambientais na percepção dos membros organizacionais, nas visões de mundo dos agentes e sobre as ações organizacionais, que configuram tanto as mudanças estratégicas quanto as incrementais.

No contexto brasileiro, parece indiscutível o peso das diretrizes e ações do Estado sobre as decisões e comportamentos das organizações públicas e privadas. Essa influência se dá tanto pela intervenção direta, enquanto produtor de bens e fornecedor de serviços, quanto indireta, por meio da normatização dos diversos setores sociais, bem como por seu papel na instabilidade econômica, na descontinuidade de políticas ou na omissão em proporcionar infra-estrutura. Estas relações, que parecem participar de quaisquer definições acerca do Estado brasileiro, afetam tanto o perfil das decisões, quanto a percepção dos membros em organizações públicas e privadas em relação ao cenário futuro de suas ações.

No entendimento de Castor (1994), além do esgotamento do modelo de Estado-condutor do progresso econômico e social, fatores como a disfuncionalidade de modelos de desenvolvimento autárquico dentro de um mundo em processo de rápida internacionalização, o desequilíbrio orçamentário crônico, o clientelismo, o corporativismo, o populismo e a corrupção, somados a uma série de terapias equivocadas, contribuíram para o processo de falência da administração pública brasileira.

Este contexto, que afeta a configuração da realidade nacional, traz à tona nos diversos setores da sociedade, a discussão acerca do papel do Estado e da necessidade de um novo modelo para o setor público. Sobre estas questões afirma Castor (1994):

> "**Não há espaço institucional** e político para a restauração do **Estado_interventor**, como querem alguns nostálgicos. O Estado diminuiu de importância no mundo contemporâneo e tenderá a diminuir mais ainda".
> "[...] Como corolário, a privatização de organismos estatais de produção, a abertura do país aos fluxos financeiros, tecnológicos e comerciais de natureza internacional - bem como a drástica diminuição da atividade regulatória do Estado em áreas fora de sua competência fundamental - **devem ser esperadas e estimuladas**" (p. 102, negritos não existentes no original).

Em raciocínio similar, enfocando a relação entre economia brasileira e Estado, Cysne e Costa (1996), entendem que o Plano Real foi introduzido oito anos após o início de um período de "experimentalismo" (p. 3), que marcou a transição democrática de 1985, onde o Estado - ainda o maior interventor na economia - apresentou dificuldades e problemas para se operacionalizar neste novo ambiente institucional. O período ao qual se referem os autores, iniciou-se com o Plano Cruzado (1986), seguido pelo Cruzado Novo (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1989), Plano Collor I (1990) e Plano Collor II (1991). Durante o **experimentalismo**, o país passou por verdadeira turbulência legislativa na área econômica, proliferaram tablitas, modificações de vetores de preço para cálculo de índices de correção monetária, controles de preços e/ou salários, mudanças de regime monetário, congelamento de ativos financeiros e confisco.

As duas análises, explicitamente ou não, sustentam-se na afirmação de incapacidade de ação do Estado brasileiro em um mundo que passa por profundas reformulações, de inabilidade em atender as demandas sociais e econômicas emergentes (notadamente após a transição de 1985) e de necessidade de um novo modelo de Estado.

Referindo-se especificamente aos grandes monopólios estatais (petróleo e telecomunicações) e compartilhando do mesmo espírito crítico, Coutinho e Ferraz (1994), afirmam:

> "[...] a criação e o desenvolvimento da capacidade de regulação e planejamento são **exigências** essenciais e devem acompanhar a **flexibilização** dos monopólios estatais."
> "[...] é de extrema **importância** o monopólio da União (*vis-à-vis* o das empresas estatais) de forma **flexível**, sob regimes de concessão que admitam a concorrência privada, *joint-ventures*, parcerias etc" (p. 417, negritos não existentes no original).

Estas três análises, envolvendo considerações acerca do papel do Estado e da emergência de nova fase do capitalismo, são exemplos de discurso que gradativamente ganha força nos diversos setores sociais, estimulando decisões e ações cada vez mais requeridas em nosso país.

Em especial, os anos 90 se tornaram um ano marco para tais discussões, não apenas pelo afastamento do presidente Fernando Collor de Mello, que exemplificou as fraquezas de nossa estrutura política e simbolizou o inconformismo em relação ao Estado, mas também porque o governo Collor representou o primeiro passo rumo a um mercado nacional mais aberto e flexível. Em adição, o programa brasileiro de privatização iniciado em março de

1991, a atuação do Ministério da Administração e Reforma do Estado, as expectativas geradas pelo Mercosul e a nova realidade introduzida pelo Plano Real em 1994 conferem ao período 1990/97 uma rica história de crise e crítica, que podem propiciar o surgimento de novos valores e crenças tanto no ambiente técnico (definido em função de **eficiência** e **eficácia**), quanto institucional (definido em função de **legitimação**) das organizações.

Seja como for, a despeito da possibilidade de valores e crenças emergentes, a euforia por novos tempos não nos exime de mantermos o espírito crítico sobre o *status* presente e futuro de nossa sociedade, o que torna oportuno relembrar as palavras de Guerreiro Ramos (1989):

> "Somente uma visão acrítica das metas organizacionais e da motivação humana pode explicar por que os intervencionistas *humanistas* se sentem à vontade em suas tentativas, por exemplo de minimizar a alienação em fábricas de alimentos para bichos de estimação; de melhorar a cultura humana em complexos industriais poluentes e destruidores dos recursos naturais; de aumentar a eficiência de corporações especializadas em fornecer ao público mercadorias desnecessárias e serviços que apenas servem para destruir gradativamente o senso que têm os cidadãos de suas necessidades genuínas, pessoais" (p. 96/97, itálico no original).

Ponderado isso, a presente dissertação se propôs analisar, sob a perspectiva cognitiva e institucional-cognitiva, o impacto destas tendências e pressões sobre a visão de mundo dos dirigentes da Companhia Paranaense de Energia (COPEL). A escolha dessa organização se justifica principalmente, por duas razões:

1) ser detentora do monopólio[1] de energia o estado do Paraná; e

2) por vivermos um momento de privatização de empresas públicas, o que torna oportuno estudá-la em uma época que é, sem dúvida, de transição.

1.1 TEMA E FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

Feitas as considerações iniciais, esta dissertação tem como tema **a influência dos ambientes técnico e institucional sobre os esquemas interpretativos no nível organizacional estratégico**.

Como problema de pesquisa, a partir do qual se analisará a relação entre dimensões ambientais e organização, a seguinte pergunta: **Qual a influência dos ambientes institucional e técnico (com base no movimento de reforma do Estado brasileiro) sobre**

[1] A razão pela qual esta condição é importante será suficientemente esclarecida no final do capítulo 2

os esquemas interpretativos do grupo dirigente no nível organizacional estratégico da COPEL, durante o período compreendido entre 1990 e 1997?

1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

O objetivo geral desta dissertação divide-se em dois momentos distintos e inter-relacionados. Primeiro, à luz da perspectiva cognitiva da estratégia, analisar ao longo do período, compreendido entre 1990 e 1997, a ocorrência de mudança nos esquemas interpretativos do grupo dirigente no nível organizacional estratégico da COPEL; segundo, avaliar o impacto dos valores e crenças dos ambientes técnico e institucional sobre essa organização, a partir dos pressupostos da vertente cognitiva da teoria institucional. Como objetivos específicos, espera-se:

- Identificar os valores e crenças nos ambientes técnico e institucional, durante o período compreendido entre 1990 e 1997.
- Identificar os valores e crenças que constituem os esquemas interpretativos do grupo dirigente no nível organizacional estratégico da COPEL, ao longo do período considerado.
- Avaliar a influência dos valores e crenças presentes nos ambientes técnico e institucional sobre os esquemas interpretativos do grupo dirigente no nível organizacional estratégico da COPEL.

1.3 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA

Com relação à possibilidade de contribuição teórica, a presente dissertação se propôs a investigação de aspectos cognitivos do fenômeno de mudança organizacional. Em especial, enfocou a abordagem institucional que, segundo Machado-da-Silva e Fonseca (1996, p. 111), devido ao "reduzido tempo de utilização para o estudo de organizações e a carência de pesquisas que testem seus pressupostos básicos, incorre em algumas limitações". No mesmo espírito desses autores, este trabalho busca alguma contribuição para o desafio descrito por Scott (1995a):

> "Recentemente, os estudiosos das organizações têm se esforçado para deslocar seus esforços para além das abordagens prescritivas, nos quais reconhecem a importância da cultura para iniciar tratamento mais analítico do fenômeno. Muitos desafios se apresentam para quem se dedica ao estudo da cultura corporativa: como descrever e mensurar melhor as culturas; como determinar o quão compartilhado e forte é um conjunto de crenças e valores; como tratar a inconsistência e competição entre os sistemas de crenças; como compreender as formas pelas quais os elementos culturais são

> empregados - selecionados, reconstruídos, interpretados - por atores individuais; como compreender as formas pelas quais os símbolos culturais podem ou não ser geridos" (p. 43).

Em sua justificativa prática, pretende contribuir para as discussões acerca da dinâmica de reformulação do setor público brasileiro, em especial no que se refere aos monopólios estatais e ao programa de privatização, a partir de sua influência na visão de mundo das organizações, que poderá servir também, de base para reflexão do grupo dirigente da empresa estudada.

Visando a esse objetivos, foram desenvolvidos os cinco capítulos desta dissertação. Neste primeiro capítulo apresentou-se alguns pontos importantes na história recente do país e discutiu-se, brevemente, a relação entre o ambiente e os esquemas interpretativos por meio dos quais o mundo é pensado. De acordo com essa exposição, formulou-se o problema de pesquisa que vai ser investigado, os objetivos por alcançar e a justificativa para a realização do estudo.

O segundo capítulo trata da base teórico-empírica na qual se apóia a esta pesquisa. Nele são apresentados os conceitos de mapa cognitivo e esquema interpretativo; seguem-se dos conceitos de ambiente institucional e técnico e o modo que esses influenciam a visão de mundo nas organizações. A seguir, examina-se pontos relevantes sobre o Estado brasileiro que caracterizaram mudança institucional. O capítulo se encerra com uma síntese da relação que constituiu o objeto de estudo desta dissertação.

No terceiro capítulo é apresentada a metodologia utilizada na pesquisa, especificando-se a caracterização e delimitação do estudo, as definições constitutivas e operacionais das categorias analíticas, os instrumentos de coleta de dados e as limitações da investigação empírica.

No quarto capítulo são apresentados os dados e suas análises, realizados a partir do referencial teórico-empírico anteriormente estabelecidos.

Finalmente, o quinto capítulo contém as conclusões referentes ao impacto dos ambientes institucional e técnico sobre os esquemas interpretativos, bem como recomendações para pesquisas futuras.

2. BASE TEÓRICO-EMPÍRICA

Este trabalho encontra seus fundamentos teórico-empíricos na vertente cognitiva dos institucionalistas, apresentando como conceitos essenciais: cognição, racionalização, mapa cognitivo e esquema interpretativo, os quais estão definidos nos dois primeiros itens.

O conceito e fenômeno das mudanças organizacionais, de forma coerente com os conceitos supracitados, serão definidos a partir da perspectiva oferecida pela teoria institucional, exposta nos itens 2.3 e 2.4. Finalmente, no item 2.5, a partir dos conceitos expostos, se especifica a relação que constitui objeto desta dissertação.

2.1 ORGANIZAÇÕES: A PERSPECTIVA COGNITIVA

Discute-se qual o sentido mais antigo da palavra *ratio*. Segundo Lallande (1993), liga-se provavelmente a *ratus*, particípio de *reor*, significando **crer** ou **pensar**, e parece "ter sobretudo o significado 'cálculo' e 'relação' antes da época clássica" (p. 912). Enquanto faculdade, Razão é geralmente considerada como a possibilidade de raciocinar discursivamente, de combinar conceitos e proposições. No entendimento de Barreto (1993), as acepções mais comuns incluem ainda a "capacidade de ponderar, julgar, estabelecer relações lógicas e praticar o bom senso" (p. 36). Já o termo **racionalidade**, é uma característica do que é racional; é a aplicação da **razão**.

Cognição, por outro lado, é o termo utilizado para designar o ato de conhecer em particular. A rigor, só equivale ao termo **racionalidade** no caso limite, onde as situações particulares representarem situações universais. Nas palavras de Lallande (1993): "Poder-se-ia utilmente conservá-lo [referindo-se ao termo cognição] para designar um ato particular de conhecimento, em oposição ao conhecimento em geral" (p. 166).

Em adição, o conceito de **racionalização** é também fundamental para a compreensão da lógica subjacente às ações humanas. Segundo Brubaker (1996), dois grupos de significado podem ser distinguidos, chamados pelo autor de acepções especial e geral. A primeira restringe-se ao domínio econômico, e se desenvolveu na Alemanha no final da década de 20.

A palavra **racionalização** se tornou comum nesses anos de recuperação e reorganização econômicas, "usada para caracterizar - e promover - o desenvolvimento de novas instâncias de coordenação, integração, padronização e planejamento interfirmas, por um lado, e a sistemática exploração institucionalizada da pesquisa, conhecimentos, técnicas, métodos e atitudes científicos na produção, administração, distribuição e finanças, por outro. Logo ficou claro, porém, que o que era racional de um ponto de vista poderia ser irracional de outro" (p. 641). Adotado em outros países, o termo não teve a mesma aceitação alemã; para o autor, em inglês o termo tem normalmente um significado mais estreito, "referindo-se sobretudo a mudanças organizacionais que visam reduzir a ineficiência, o desperdício ou o excesso de capacidade" (p. 641).

A segunda acepção tem um quadro de referência mais amplo, cujas forças de racionalização (ciência e tecnologia, mercados e burocracias, disciplina e autodisciplina) são entendidas como algo que permeia todas as esferas da vida (cultura, sexualidade e personalidade), tanto quanto a produção, a guerra, o direito e a administração. Essa acepção de racionalização se deve principalmente à leitura histórica de Weber, por meio dos conceitos de racionalidade **formal** e **substantiva**.

No entendimento de Brubaker, o modelo weberiano envolve seis processos sociais e culturais fundamentais: o desencanto e a intelectualização do mundo; o surgimento de um *ethos* de realização secular impessoal; a crescente importância do conhecimento técnico; a objetivação e despersonalização do direito, da economia e da organização política do Estado; o progressivo desenvolvimento dos meios tecnicamente racionais de controles sobre o homem e a natureza, e a tendência ao deslocamento da orientação da ação tradicional para a ação instrumental. E complementa:

> " Apesar de suas diferentes raízes históricas, esses processos estão ligados pelo fato de todos eles favorecerem mais a racionalidade[2] *formal* do que a *substantiva*. Ou seja, eles estimulam a calculabilidade da ação enquanto permanecem indiferentes aos seus valores e fins ou valores informativos. O que é 'específico e peculiar' no modelo ocidental de racionalização é, portanto, o fato de o 'fim' em função do qual a ordem social é racionalizada - calculabilidade máxima - não ser realmente um fim, mas um meio generalizado que facilita indiscriminadamente a busca deliberada de todos os fins substantivos" (Brubaker, 1996, p. 642, itálicos no original).

A distinção entre universal (razão) e particular (cognição) está presente nos trabalhos de Simon, em sua demonstração de que a noção de perfeição do comportamento racional econômico é um ideal teórico de prática, e não se manifesta nas ações reais. O conceito de

[2] Para Vasconcelos (1993), os dois modos de racionalidade [weberiana] não existem separadamente, pois racionalidade **formal** pressupõe logicamente um fim a ser atingido, e racionalidade **substantiva** não existe sem a possibilidade de efetivação de escopo.

racionalidade limitada de Simon (1971) representa grande avanço para a compreensão dos limites cognitivos dos decisores, substituindo a idéia de **decisão ótima** pela idéia de **decisão satisfatória**, que pode ser entendida segundo Barreto (1993), como: "[...] uma escolha entre alternativas possíveis de serem **visualizadas** e **processadas**, dentro da capacidade real dos organismos decisores de prever conseqüências, em lugar do modelo olímpico e utópico de decisões maximizadoras" (p. 45, grifos não existentes no original).

Esta distinção é mais fortemente demarcada com a inclusão de outros elementos limitativos da hipótese racional, constituindo-se, por exemplo, no que Georgantzas e Acar (1995) chamam de filtros cognitivos que envolvem o processo de elaboração de decisões; são eles:

> " 1) os **limites cognitivos** dos indivíduos e a noção de **racionalidade limitada** de Simon;
> 2) a influência dos **objetivos**, **remuneração** e **incentivos** adotados para controlar o fluxo de informações;
> 3) os efeitos dos **sistemas** de informação, mensuração e comunicação na elaboração de decisões;
> 4) os efeitos do **arranjo** geográfico e organizacional, e
> 5) os efeitos da **tradição**, **cultura**, **folclore** e **liderança** nas informações sobre as mudanças no ambiente (*firm's environment*)" (p. 70, negritos não existentes no original)[3].

Contudo a perspectiva cognitiva inaugurada historicamente por Simon, que se intensificou nos anos 80, parece comportar duas grandes tendências[4] em função da segunda acepção apresentada do conceito de racionalização, a saber:

> 1) os estudos que reconhecem as limitações cognitivas, mas mantêm a hipótese racional subjacente em seus modelos, esforçando-se por diminuir o hiato entre **real** e **ideal**. Concentrando-se, dessa forma, na calculabilidade da ação, e tendo na **forma**, o objeto de suas preocupações;
>
> 2) e os estudos que, de outro lado, têm nos **valores** da ação seu objeto, buscando, principalmente nos padrões intra e inter organizacionais, a origem e a dinâmica desses.

Estas duas vertentes, por terem focos diferentes, não parecem apresentar, na prática, relação mutuamente excludente; pelo contrário, complementam-se na compreensão dos fenômenos organizacionais. Contudo, no plano teórico[5], parece haver antagonismo entre a

---

[3] Texto traduzido pelo autor; por convenção, as próximas traduções serão indicadas pelo símbolo * .

[4] Deve-se destacar que a identificação destas tendências é fruto mais da estratégia de discurso aqui utilizada para introdução da base teórico-empírica que será apresentada, do que de uma leitura histórica apurada.

[5] "Discussões sobre se se deve tomar a ação racional como instrumental ou governada por regras, ou se se deve dar campo ou não para ambas as leituras, estão notavelmente vivas em antropologia, mas também se encontram em outras áreas, mesmo na ciência econômica" (Hollis, 1996, p. 640/641).

tendência intemporal e inespacial da primeira, e a tendência histórica e contextual da segunda; em outras palavras, uma das principais críticas que se dirige aos estudos centrado na forma é o risco de simplificação excessiva, na qual se incorre ao desvincular a organização de seu contexto histórico, identificado por Spink (1991, p. 23) como o "processo de reificação[6], cujo resultado afeta tanto os mistificados quanto os mistificadores".

Uma alternativa encontrada pela segunda vertente, para o processo de identificação de limitações cognitivas e busca de instrumentos corretivos, atenuantes daquele hiato, encontra-se no conceito de **mapa cognitivo**. Neste, a preocupação central são os conceitos e relações que os indivíduos utilizam para compreender situações e ambientes, abandonando-se tanto a idéia de percepção universal, quanto de ideal a ser alcançado.

2.1.1 MAPAS COGNITIVOS

Fiol e Huff (1992) definem **mapa cognitivo** como a representação gráfica que localiza as pessoas em relação às suas informações ambientais, proporcionando uma estrutura de referência para o que se conhece e crê. Enquanto conceito, mapa cognitivo denota o conjunto de valores e crenças que o indivíduo utiliza para ordenação de seu raciocínio, interpretação das informações e compreensão do mundo.

Segundo Eden[7] (1992), a expressão **mapas cognitivos** originou-se das idéias de E. C. Tolman, que pretendia desenvolver uma alternativa ao modelo **estímulo-resposta** do homem. Porém o autor ressalta que os mapas não implicam necessariamente modelos de cognição (ou modelos de pensamento), uma vez que "a capacidade de um mapa ser um modelo de cognição depende principalmente de duas características do método de mapeamento: (1) a adequação da teoria cognitiva que orienta a técnica de modelamento ou representação e extensão na qual esta técnica de modelamento é um bom reflexo da teoria, e (2) o método de captação da cognição" (p. 261)*.

Desta forma, Huff (1990) apresenta cinco tipos de mapas cognitivos, distintos em função do aspecto que o pesquisador pretende enfatizar. O Quadro 1 traz um resumo desses tipos.

---

[6] Na Filosofia, esta crítica é similar a que Torres Filho (1987) dirige à pretensão de universalidade do kantismo: "Encorajado por uma tal demonstração da potência da razão (encontrada na matemática) o impulso de ampliamento não vê limites. A leve pomba, quando em vôo livre fende o ar, cuja resistência ela sente, poderia formar-se a representação de que no vácuo teria melhor êxito [Introdução da Crítica à Razão Pura]. [...] Kant se refere, aqui, à ilusão que entusiasma e dá asas à metafísica: mas é o ar, e não o vácuo, que torna possível o vôo" (p. 52).

[7] O autor se refere a *Cognitive maps in rats and men* (Pychological Review, 1948, n 55, 189-208).

QUADRO 1: MAPAS COGNITIVOS E OBJETIVOS

Tipo	Objetivo
Que denotam a atenção, a associação e a importância dos conceitos	observar a freqüência com que os conceitos aparecem
Que distinguem dimensões de categorias e classificações cognitivas	identificar as relações hierárquicas entre conceitos mais amplos e categorias específicas
Que indicam influência, causalidade e sis-temas dinâmicos - chamados de mapas causais	identificar as relações de causa e efeito entre os elementos cognitivos
Que enfocam a estrutura de argumen-tação	identificar a lógica por trás das conclusões e decisões de atuar
Que especificam esquemas, quadros de referências e códigos subjacentes	buscar estruturas mais profundas que con-dicionam a ligação entre pensamento e ação

Fonte: elaborado a partir de Huff (1990)

Como se pode observar no quadro anterior, a classificação de Huff inclui outra dimensão do mapa cognitivo, qual seja: a intencionalidade do pesquisador, qual o aspecto que se pretende analisar na visão de mundo dos indivíduos. Dessa forma, os mapas cognitivos devem ser vistos simultaneamente como **conceito**, conjunto de elementos e relações, e como **metodologia**, procedimentos para a representação desses elementos e relações.

Além desta distinção, são oportunas três considerações, importantes tanto para o entendimento dos mapas cognitivos, quanto para seu uso.

1) **Níveis de análise**. Os mapas cognitivos podem ser utilizados tanto na representação da visão de mundo do indivíduo, quanto na representação de concepções compartilhadas por um grupo.

2) **Limites da representação**. Segundo Schwenk (1988), mapas cognitivos não têm o propósito de representação plena de um sistema de crenças. Trata-se de uma construção relativa, que se reporta a decisões particulares ou a determinados campos. Por exemplo, decisões de investimentos, relações internacionais e política externa.

3) **Noção de tempo**. Os elementos e relações captados pelos mapas cognitivos não são intemporais, pois se alteram ao longo do tempo em função da interação entre esses e as ações e o contexto das ações.

2.1.2 ORGANIZAÇÃO E ESQUEMAS INTERPRETATIVOS

O conceito de mapa cognitivo, na forma como foi apresentado, implica pelo menos duas considerações essenciais. Primeira, a **percepção do mundo** como mediadora entre

indivíduo e mundo. Baseando-se nesse pressuposto, Bartunek (1984) observa que a literatura de Teoria Organizacional, ao dirigir-se às causas da estrutura organizacional, tradicionalmente enfoca o tamanho, a tecnologia e o ambiente como determinantes diretos do desenho organizacional, e destaca:

> " Recentemente, ela tem considerado que tamanho, tecnologia e ambiente não têm efeito direto sobre a estrutura. Ao contrário, essas características afetam a estrutura através da **mediação** da força dos membros organizacionais, que as **percebem** e **determinam** de **várias formas**, e então as transfere para dentro de suas estruturas decisórias" (p. 355, negritos não existentes no original). *

Segundo, a **seletividade da percepção**, pois, somente em uma situação teórica limite, o indivíduo universal, não limitado por restrições e distorções nas informações que utiliza e pressupondo o pleno conhecimento dos fenômenos no mundo, poderia representá-lo em sua totalidade. Na abordagem cognitiva essa situação ideal não se manifesta nas situações reais, sendo as representações sempre parciais, portanto seletivas. Como corolário, admitem-se várias representações da mesma situação. Referindo-se à essência do conceito e à multiplicidade de termos utilizados para sua expressão, escreve Bartunek (1984):

> " O termo 'esquemas interpretativos' é similar a muitos outros conceitos descritos recentemente, incluindo parte do significado de paradigmas (Kuhn, 1970; Brown, 1978; Sheldon, 1980; Pfeffer, 1981; Benson, 1983), crenças e grandes enredos (Sproull, 1981), visão de mundo ou ideologias (Beyer, 1981; Starbuck, 1982), mitos (Boje, Fedor e Rowland, 1982), esquematização (Weik, 1979) e, de acordo com algumas definições, cultura organizacional (Jelinek, Smircich e Hirsch, 1983). Todos esses diferentes conceitos variam ligeiramente, mas têm em comum o pressuposto subjacente de que uma **experiência dada** pode ser **entendida** de **múltiplas formas** (p. 355, nota 1, negritos não existentes no original). *

O pressuposto subjacente ao qual se refere a autora, encontra seus fundamentos na analogia ao conceito de **paradigma** de Kuhn (1982), desenvolvido pelo autor na sua tese; a ciência, em períodos de transição, lança mão de pseudo-argumentos sem possibilidades de serem reduzidos a um discurso racional com regras que possam ser aceitas por adeptos de ontologias ou tradições diferentes. A certa altura, uma das escolas em ruptura começa a ganhar adeptos, e quanto mais se desenvolve, quanto mais adeptos ganha, maior o seu potencial para se desenvolver ainda mais, mediante de um sistema de citações e premiações mútuas, o que implica reforçar a escolha feita. A partir daí, o paradigma[8] da escola vencedora goza de aceitação geral e passa a ser base de toda a tradição de estudo naquele tempo.

---

[8] Esta definição de paradigma, é similar ao terceiro sentido que Lallande (1993) identifica para expressão **senso comum**: "Na linguagem filosófica contemporânea, o *senso comum* é o conjunto das opiniões tão geralmente admitidas, numa dada época e num dado meio, que as opiniões contrárias aparecem como aberrações individuais" (p. 998, itálico no original).

Ainda que seja uma leitura muito modesta da obra de Kuhn, já permite isolar pelo menos três elementos fundamentais: **paradigma**: o padrão de conduta, dado por um conjunto de regras que uma vez consolidado, se torna o referencial de verdade; **aceitação**: difusão do paradigma como referencial de verdade, e **estabilidade**: o período no tempo, no qual o paradigma permanece subjacente à conduta dos indivíduos, sendo o elo comum que lhes confere unidade.

Em adição, é oportuno acrescentar a crítica ao **mito do porto seguro** enunciada por Demo (1995), na qual aponta para o reverso desta medalha, ou seja a tendência social de encobrir o erro. Uma das fontes do porto seguro, conforme o autor, é o "trajeto doloroso que provoca a emancipação, pois obriga a assumir a insegurança, o medo, a limitação, a partir de que se coloca a necessidade de construir caminho próprio, preferível a parasitar sobre rotas surradas e já desatualizadas" (p. 56/57).

Examinando o assunto mais de perto, estamos admitindo que por trás dos elementos constitutivos dos mapas cognitivos dos indivíduos, há, subjacente, um conjunto de valores e crenças comuns que permeiam os mapas individuais e representam um sistema cognitivo comum. São justamente estes pressupostos compartilhados que permitem falar em cognição do grupo; trata-se do elo de análise que autoriza a passagem do nível individual para o nível organizacional.

Este argumento estabelece a distinção entre os conceitos de esquema interpretativo e mapa cognitivo, pela da relação que o primeiro mantém com valores e crenças. Para Rocha Fernandes (1996), os "mapas cognitivos manifestam valores e crenças, mas estes não pertencem ao conceito de mapa cognitivo em si: não compõem uma das notas do conceito. Nos esquemas interpretativos, ao contrário, a referencia aos valores e crenças é essencial" (p. 29/30). Essa distinção está em conformidade com o entendimento de Schwenk (1988), cujos mapas cognitivos podem ser considerados formas específicas, dada uma situação concreta, dos esquemas interpretativos.

Um das razões para esta distinção quando nos referimos ao nível estratégico das organizações, encontra-se nas características que definem o trabalho dos dirigentes. "Trata-se não só de um trabalho **fragmentado** por uma grande variedade de tarefas como também diversificado, pois é **variável** o tipo de função ou de intervenção que o dirigente exerce em cada tarefa" (Motta, p. 63, negritos não existentes no original). Este caráter fragmentário e

diversidade de especializações (finanças e marketing, por exemplo), justificam as diferenças das percepções individuais; nas palavras de Austin (1993):

> "Quando vemos um coisa, pode não haver apenas diferentes maneiras de *dizer* o que é visto; a coisa também pode ser *vista de maneiras diferentes*, vista *diferentemente*" (p. 134, itálicos no original)
> "[...] diferentes maneiras de dizer o que se vê serão, com bastante freqüência, devidas não apenas as diferenças de conhecimento, sutilezas de discernimento, disposição de correr riscos ou interesse por este ou aquele aspecto da situação total; podem dever-se ao fato de que aquilo que se vê é visto diferentemente, visto de uma maneira diferente, visto mais *como*[9] isto do que *como* aquilo" (p. 135, itálicos no original).

Assim, esquema interpretativo, para Machado-da-Silva e Fonseca (1995), define-se como o conjunto de idéias[10], valores e crenças que conferem ordem e coerência às estruturas e sistemas organizacionais; nesse caso os **valores** se definem pelos critérios, concepções ou preferências racionalizados sobre o que é desejável como curso de resultados de determinada ação, enquanto **crenças** representam os pressupostos inconscientes que propiciam aos indivíduos as expectativas, comportando variações de intensidade, que influenciam as percepções, pensamentos e emoções.

Para os autores, valor se distingue de crença, não apenas por este ser normalmente consciente, mas também pela maior instabilidade no tempo. Em adição, Weber (1944) entende que, mesmo na burocracia, regida por valores como meritocracia, profissionalismo, hierarquização, formalização, especialização e impessoalidade, haverá nela uma crença, a crença na racionalidade.

> "[...] Porém em geral é válido o seguinte: o fundamento de *toda* dominação, por conseguinte de *toda* obediência, é uma crença: crença no 'prestígio' daquele que manda ou daqueles que mandam. Esta raramente é unívoca em absoluto. No caso da dominação 'legal' *nunca* é puramente legal, sem que a crença da legalidade se tenha tornado um hábito e está, portanto, tradicionalmente condicionada - a ruptura da tradição pode aniquilá-la [...]" (p. 211, itálicos no original)*

Acrescenta-se ainda, a relação dessa aceitação como verdade (crença) e a vida cotidiana, presente na citação de Berger e Luckmann (1997):

> "A realidade da vida cotidiana **é admitida** como sendo a realidade. Não requer maior verificação, que se estenda além de sua simples presença. Está simplesmente aí, como facticidade evidente por si mesma e compulsória. **Sei** que é real. Embora seja capaz de empenhar-me em **dúvida** a respeito da realidade dela, sou **obrigado** a suspender esta dúvida ao existir **rotineiramente** na vida cotidiana. Esta suspensão da dúvida é tão firme que para abandoná-la, como poderia desejar fazer por exemplo na contemplação teórica ou religiosa, tenho que realizar uma **extrema transição**. [...]" (p. 40/41, negritos não existentes no original, e itálicos no original)

---

[9] Austin refere-se aqui a dois exemplos: o de um soldado que vê uma complexa evolução de homens diferentemente de um leigo que ignore os exercícios de instrução militar, e o de um pintor que pode ver um cena diferentemente de alguém não versado nas técnicas da representação pictórica.

[10] A palavra **idéia** não é definida pelos autores; considerando o sentido que envolve os fenômenos psicológicos representativos, no entendimento de Lalande (1994), significa todo objeto (imagem) do pensamento, pode se confundir com parte do significado atribuído à expressão **mapa cognitivo**, razão pela qual será supressa da definição operacional de esquema interpretativo.

Neste sentido, crença se vincula à verdade atribuída a alguma coisa, e antecede os valores, conferindo-lhes suporte para serem aquilo que tomamos como importante, que destacamos no mundo, para orientar nossas ações.

Nesta medida, segundo Hinings e Greenwood (1989) os esquemas interpretativos configuram a natureza ampla dos propósitos organizacionais e sua missão, os princípios apropriados de organização e critério de avaliação de desempenho. Contudo, ainda que este referencial esteja por trás das decisões e ações, não pode ser tomado como a totalidade de seus orientadores; outros elementos[11] participam dessa configuração, mas fogem ao escopo deste trabalho.

É importante reiterar que o conceito de cognição, bem como os conceitos de esquemas interpretativos ou cultura organizacional (nos casos onde são equivalentes), estão intimamente ligados à natureza e forma das relações e à estrutura e meios disponíveis. Conforme afirma Morgan (1996, p. 131): "A cultura não é algo imposto sobre uma situação social. Ao contrário, ela se desenvolve durante o curso da interação social".

O local da interação, portanto, é também responsável pela preservação da individualidade dos grupos. No caso específico, as organizações[12] são locais onde os indivíduos passam boa parte de suas vidas, e a maior parte de seu tempo diário.

Para Berger e Luckmann (1997), a realidade da vida cotidiana é partilhada com outros, e o modo principal pelo qual se tem a experiência dos outros é a proximidade. Nas palavras dos autores:

> " A mais importante experiência dos outros ocorre na situação de estar face a face com o outro, que é o caso prototípico da interação social. Todos os demais casos derivam deste" (p. 47).

Desta forma, a despeito das forças isomórficas, que impõem traços homogêneos às estruturas e ações organizacionais dentro de uma mesma indústria, nicho ou população de organizações, e ainda que os esquemas interpretativos das organizações integrem valores e crenças comuns a um grupo de organizações, estes esquemas organizacionais preservam suas especificidades. Isto se deve não apenas à natureza da cognição, mas também pela

---

[11] Cabe acrescentar, que além das crenças e valores, sentimentos e emoções mantêm relação íntima com a cognição Segundo Schipper (1995), a tradição ocidental criou falsa dicotomia entre os binômios razão/racionalidade e sentimento/emoção, entendendo de outra forma, afirma: "pessoas têm muitos sentimentos e emoções - dor, raiva e mágoas, sentimentos de consternação e surpresa etc - os quais também têm uma função em suas vidas cognitivas" (p. 271). Essa posição é compartilhada por Barreto (1993, p. 47), ao destacar. "A neurociência já sabe, por exemplo, que os estímulos que provocam a conduta humana no dia-a-dia não são ideativo-simbólicos, isto é, não são racionais e sim afetivos. Os recursos intelectivos são apenas um aparelhamento utilizados para processar e responder afetivamente ao ambiente" Em adição, deve-se considerar também o papel do acaso, das dependências de poder e do jogo político nesta configuração.

[12] Hegedüs (1996) classifica seis tipos de organizações. militares, de proteção de interesse profissional (sindicato é sua forma mais típica), de proteção de interesses locais, religiosas e de trabalho (empresa é sua forma principal). Esta última é objeto deste trabalho.

presença dos outros elementos que condicionam as ações e decisões (dependências de poder, por exemplo), que são indissociáveis das peculiaridades e contexto das organizações em particular onde interagem.

2.2 MUDANÇA NOS ESQUEMAS INTERPRETATIVOS

O conceito de cultura organizacional de Schein (1982) define-se pelo comportamento oculto de um grupo de pessoas, ao enfrentarem as situações apresentadas pelos seus ambientes exteriores e interiores. Esses elementos implícitos comportam três níveis: o **nível dos artefatos** ou as atividades, eventos e rituais observáveis no cotidiano; o **nível dos valores** que orientam o comportamento das pessoas e o **nível dos pressupostos básicos**, que são as opiniões habituais sobre o mundo, normalmente inconscientes e formadas no decorrer do tempo, impulsionando grande parte do comportamento organizacional.

Mudanças ocorridas nos níveis de artefatos e valores refletem apenas uma mudança superficial, ou seja, os pressupostos básicos permanecerão inalterados.

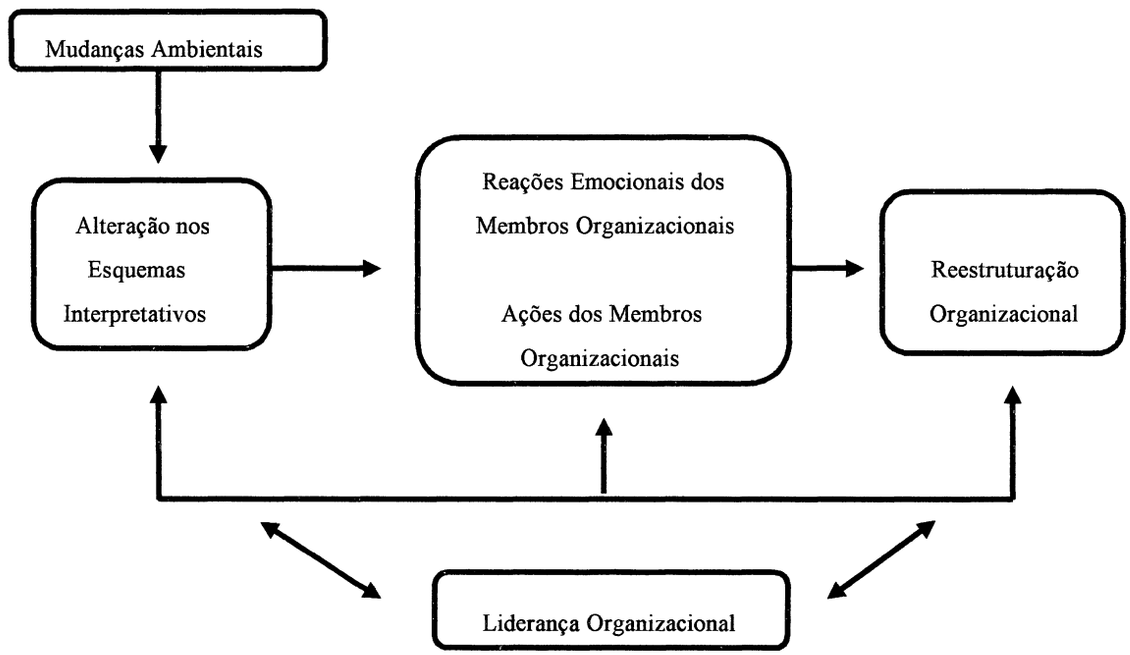
Estes dois modos, que refletem a intensidade das mudanças, estão presentes no aprendizado de baixo grau, que reflete mais mudanças de comportamento do que de entendimento, e mudanças de alto grau, que envolvem reestruturação dos mapas cognitivos dos indivíduos, no entendimento de Barr, Stimpet e Huff (1992).

Bartunek (1984), a partir do trabalho de diversos autores, define estes dois níveis de mudanças, como:

> "Mudanças de **primeira ordem** são modificações **incrementais** nas presentes formas de interpretação. Mudanças de **segunda ordem**, de outro lado, são alterações **radicais** e descontinuas nos esquemas interpretativos: os paradigmas organizacionais são reconstruídos e as normas e visão de mundo são mudadas" (p. 356, negritos não existentes no original). *

Referindo-se às mudanças de segunda ordem, Bartunek entende que o resultado da mudança nos esquemas interpretativos ocorrem por meio de um **processo dialético**, no qual o antigo e o novo esquema interagem, resultando em uma síntese. A interação dos esquemas é afetada, de forma indireta, pelas modificações na estrutura organizacional, que ocorrem mediante as ações que membros organizacionais realizam em resposta à mudança de compreensão, ou das reações estruturais e emocionais que apresentam a essas mudanças.

FIGURA 1: MUDANÇA NOS ESQUEMAS INTERPRETATIVOS E RESTRUTURAÇÃO



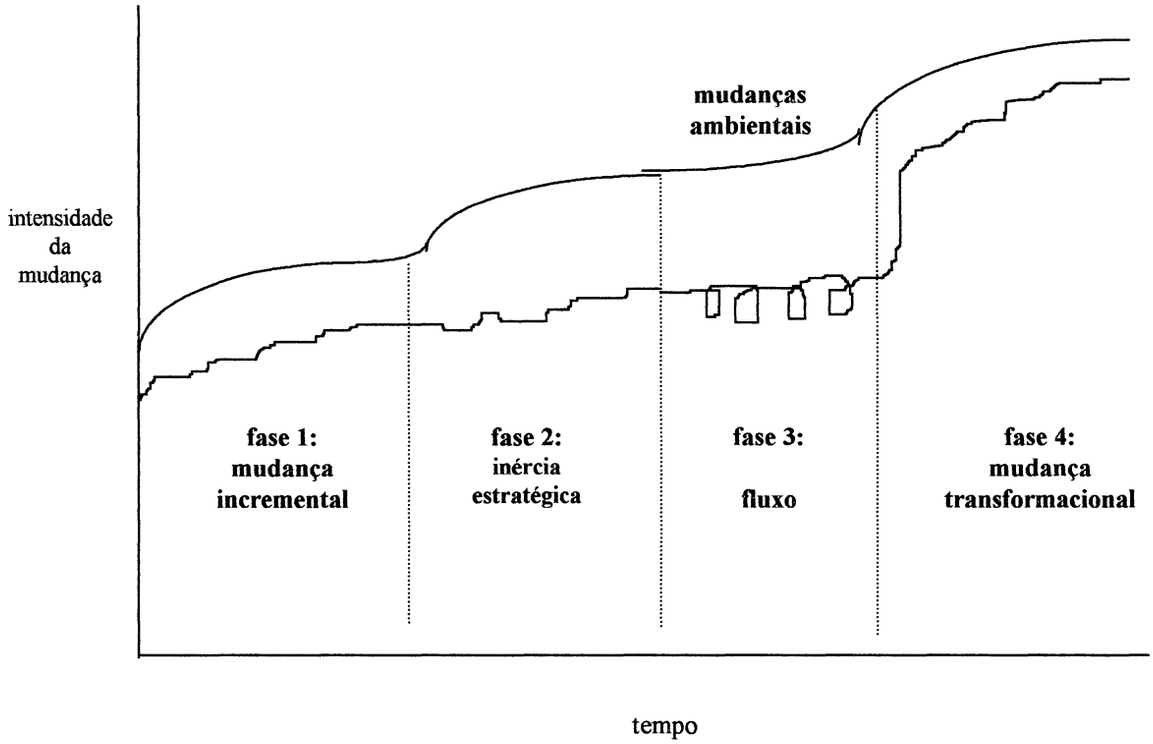
Fonte: Bartunek (1984, p. 357)

Visto dessa forma, um dos maiores papéis desempenhado pela **liderança** é a facilitação ou não de diferentes **perspectivas**[13] necessárias para o processo dialético de segunda ordem se consolidar. A Figura 1, apresenta um modelo básico de relacionamento entre esse tipo de mudança e a reestruturação organizacional.

Um modelo similar de mudança é apresentado por Johnson (1994) a partir de suas considerações a respeito da inércia que o paradigma estratégico pode produzir. Segundo o autor, muito frequentemente, empresas criam novas estratégias para servir a velhos paradigmas, quando isto acontece, eventualmente as forças ambientais afetarão a *performance* (fase 1 da Figura 2).

[13]O **impulso ambiental** é, segundo a autora, provavelmente necessário para iniciar as mudanças, mas a maneira pela qual o ambiente afeta a mudança depende dos atuais esquemas interpretativos e estrutura organizacionais.

FIGURA 2: INÉRCIA ESTRATÉGICA



Fonte: Johnson (1994, p. 421)

Com o tempo a inércia estratégica se torna aparente, porém a *performance* terá sido seriamente afetada (fase 2). O desenvolvimento estratégico passa, então, a um estado de fluxo, sem direção clara (fase 3), se esta situação não for enfrentada rapidamente, a *performance* provavelmente piorará, sendo imperativo a mudança transformacional (fase 4).

Uma compreensão mais refinada[14] da relação que se estabelece entre o ambiente e os esquemas interpretativos das organizações é oferecida pela vertente cognitiva dos institucionalistas. Segundo a leitura de Machado-da-Silva e Fonseca (1996):

> "De acordo com os institucionalistas, as organizações estão inseridas em um ambiente constituído de regras, crenças e valores, criados e consolidados por meio da interação social. Nesse sentido, a sua sobrevivência depende da capacidade de atendimento a orientações coletivamente compartilhadas, cuja permanente sustentação contribui para o êxito das estratégias implementadas e, por conseguinte, para o pleno funcionamento interno. Assim, diante das mesmas prescrições ambientais, as organizações também competem pelo alcance da legitimidade institucional, o que torna suas práticas cada vez mais homogêneas, ou isomórficas" (p. 213).

Este isomorfismo[15], ou processo de modificação organizacional rumo à compatibilidade com as características ambientais, segundo Machado-da-Silva e Fonseca

(1993, p. 148), "decorre da influência de mecanismos coercitivos, miméticos e normativos, reduzindo a variedade e a instabilidade dos arranjos estruturais vigentes em um campo institucional".

Para DiMaggio e Powell (1983) o **isomorfismo coercitivo** resulta de pressões formais e informais, exercidas por uma organização sobre outra que se ache em condição de dependência, e expectativas socialmente postuladas. Nesse caso, a mudança pode, por exemplo, configurar-se como uma resposta a diretrizes governamentais, a operações ditadas por uma empresa matriz ou a normas fixadas por organizações que detêm o monopólio sobre serviços essenciais. Promove-se pela imposição direta de regras.

O **isomorfismo mimético** deriva da tendência dos dirigentes em adotar procedimentos implantados com êxito por outras organizações, em face da incerteza ocasionada por problemas tecnológicos, objetivos ambíguos ou exigências ambientais.

No terceiro caso, o **isomorfismo normativo** conduz a formas equivalentes de interpretação e atuação perante problemas e exigências organizacionais, consolidadas pelas especializações profissionais, que compartilham regras e rotinas de trabalhos comuns.

É oportuno acrescentar que o neo-institucionalismo, do qual DiMaggio e Powell são representantes, não diferem pela forma como são definidos os conceitos de instituição e institucionalização, por exemplo na teoria econômica. Trata-se, segundo Selznick (1996, p. 273), da adoção de novas direções, "dentre estas está o foco na legitimação como força sustentadora e orientadora dos atores organizacionais".

2.3 NEO-INSTITUCIONALISMO: A VERTENTE COGNITIVA

Estes mecanismos fazem parte da agenda recente de discussões dos institucionalistas que, segundo Scott (1995), ganharam corpo no campo de estudos organizacionais, na metade da década de 70. Dentre as perguntas mais comumente levantadas pelo neo-institucionalimo, cita-se: O que faz as organizações de mesmo tipo serem tão semelhantes? Como podemos entender o comportamento dentro do arranjo organizacional? Por que e como, leis, regras e outros tipos de sistemas de regulação e normas surgem? São parte da natureza humana ou são socialmente construídos? Por que organizações e indivíduos se conformam às instituições?

---

[14] Os modelos propostos tanto por Bartunek quanto por Johnson, ainda que coerentes com os conceitos apresentados até o momento, parecem subestimar o papel do ambiente externo, ao reduzi-lo a simples fonte de estímulo ou indicador *a posteriori* de desempenho, ignorando-o como constituído também de valores e crenças.

Estas perguntas, que em essência buscam respostas a micro-mecanismos do processo de criação, expansão e mudança das instituições, representam aumento de complexidade e especialização das preocupações dos primeiros institucionalistas. Visando a exemplificação, no Quadro 2, encontram-se os exemplos mais destacados dos pioneiros desta perspectiva e a indicação de um de seus trabalhos.

QUADRO 2: PRIMEIROS INSTITUCIONALISTAS, OBRAS E ESPÉCIE DE CIÊNCIA HUMANA

Autor	Título	Ciência
Weber, M.	Economia e Sociedade	Sociologia
Durkheim, E.	A Divisão do Trabalho na Sociedade	Sociologia
Parsons, T.	A Estrutura da Ação Social	Sociologia
Berger e Luckmann	A Construção Social da Realidade	Sociologia
Menger, C.	Problems of Economics and Sociology	Economia
Veblen, T.	The Place of Science in Modern Civilisation	Economia
Wilson, W.	The State and Federal Governments of the US	Política
Willoughby, W.	An Examination of the Nature of the State	Política

Fonte: elaborado a partir de Scott (1995)
Obs.: apesar de Weber não ter empregado o termo instituição, junto com Durkheim, são os dois principais inspiradores dos institucionalistas.

Scott (1995) identifica três pilares, ou vertentes, igualmente importantes das instituições (ver Tabela 1), em função dos quais se organizam as temáticas do neo-institucionalismo.

TABELA 1: VARIAÇÃO DE ÊNFASES: TRÊS PILARES DAS INSTITUIÇÕES

	regulativo	normativo	cognitivo
Base da submissão	utilidade	obrigação social	pressuposição
Mecanismos	coercitivo	normativo	mimético
Lógica	instrumental	adequação	ortodóxica
Indicadores	regras, leis e sanções	certificação e aceitação	predomínio e isomor-fismo
Base de legitimação	legalmente sancionado	moralmente governado	culturalmente susten-tado, conceitualmente correto

Fonte: Scott (1995, p. 35)*

Esta dissertação, conforme declarado no início da fundamentação teórica, sustenta-se no terceiro pilar institucional. Nesse, o trabalho de Berger e Luckmann (1997) se destaca

[15] O isomorfismo não implica determinismo ambiental puro, mas admitir a relação organização-ambiente como processo de criação mútua.

por se centrar nos elementos cognitivos das instituições, ou seja, as regras que constituem a natureza da realidade e as estruturas por meio das quais os significados são construídos. Esse foco é justamente o que distingue os neo-institucionalistas dentro da sociologia.

A vertente cognitiva do institucionalismo tem apresentado, segundo Scott (1995a), uma visão diferenciada da função simbólica da atividade política dos líderes. Essa diferenciação sustenta-se no pressuposto de que a liderança é incapaz de controlar as atividades organizacionais, particularmente seus resultados (*outcomes*). "Em uma visão mais clínica, lideres têm sucesso não pela elaboração e alcance de objetivos ou controle e eventos, mas por gerenciar a **interpretação** dos eventos" (p. 42, negrito não existente no original)*.

Scott (1995a) entende que são os sistemas cognitivos que definem e modelam a realidade social. Para o autor[16], foram Peter Berger e Thomas Luckmann quem de modo mais consistente chamaram a atenção para a definição coletiva na qual, em processo interativo, indivíduos modelam suas realidades sociais: primeiro, criando-a, e então apresentando-a como algo objetivo e externo a suas próprias ações. "Dentre os elementos fundamentais deste processo estão aqueles que definem as **unidades sociais básicas**[17]" (p. 48, negritos não existentes no original).

Da mesma forma como foi apresentado o conceito de paradigma em Kuhn com um pequeno resumo, visando a esclarecer o significado e as implicações do conceito de esquema interpretativo, é opção do autor desta dissertação sintetizar o conceito e a lógica do termo instituição a partir do raciocínio de Berger e Luckmann (1997), com a pretensão de fechar, à luz da afirmação precedente de Scott, o núcleo básico dado pelo trinômio **ambiente-interpretação-organização**, que fundamente este trabalho.

> "Toda atividade humana está sujeita ao hábito. Qualquer ação freqüentemente repetida torna-se moldada em um padrão, que pode em seguida ser reproduzido com economia de esforço e que, *ipso facto*, é apreendido pelo executante *como* tal padrão" (p. 77, itálicos no original).

O hábito[18] tem o importante ganho psicológico por reduzir a ansiedade inerente ao processo de decisão, à medida que padroniza a ação, reduzindo a necessidade continuada de escolhas. Enquanto processo, o hábito precede toda institucionalização.

---

[16]O texto ao qual se refere o autor é A Construção Social da Realidade, editora Vozes (Petrópolis), 1997.

[17]As unidades sociais básicas são representadas principalmente pela família e pela organização. Este trabalho está considerando apenas essa última.

[18]O significado de hábito para os autores também tem um sentido cognitivo que foi, com bastante propriedade, explicitado por Hume (1973): "O hábito é pois, o grande guia da vida humana. É aquele princípio único que faz com que nossa experiência nos seja útil e nos leve a esperar, no

Na institucionalização, por sua vez, "ocorre que sempre há uma tipificação recíproca de ações habituais por tipos de atores" (p. 79). Berger e Luckmann enfatizam a reciprocidade das tipificações institucionalizadas e o caráter típico não apenas das ações, mas também dos atores:

> "A instituição pressupõe que ações do tipo X serão executadas por atores do tipo X. Por exemplo, a instituição da lei postula que as cabeças serão decepadas de maneiras específicas em circunstâncias específicas, e que tipos em determinados de indivíduos terão de fazer a decapitação (carrascos, ou membros de uma casta impura, ou virgens de certa idade ou aqueles que forem designados por uma oráculo)" (p. 79).

Uma vez estabelecidas, as instituições, pelo simples fato de existirem controlam a conduta humana, ao conduzirem por meio de seus padrões, para uma direção em oposição a muitas outras teoricamente possíveis. Dizer que um segmento da vida humana foi institucionalizado, então, equivale dizer que foi submetido ao controle social. A lógica das instituições é apresentada por Berger e Luckmann a partir da seguinte alegoria, aqui resumida.

Suponha um mundo de apenas dois indivíduos: A e B. A observa B agir e, após sucessivas repetições das ações (para B o hábito), A diz para si mesmo: "Ah! Lá vai ele de novo". Ao mesmo que A pode admitir que B faz o mesmo com relação a ele, admitindo-se assim a reciprocidade da tipificação.

Na evolução do relacionamento entre A e B, quando um se propusesse a realizar a ação do outro, o fará por meio dos padrões de conduta especificados; a razão para aceitação dos padrões por eles estabelecidos está na economia psicológica, que alivia a tensão por não ter que estabelecer novo hábito para cada ação realizada pelo outro. Nessa interação, o que era "Lá vai ele de novo", torna-se "Lá vamos nós de novo".

Indo além, suponha que A e B tenham filhos. Agora, com C, a situação muda qualitativamente, pois no mundo de A e B a instituição existia *in statu nascendi*, "Lá vamos nós de novo", mas para C ela é experimentada como objetiva, pois nela não há nada dele enquanto sujeito.

Por um efeito de espelho, A e B ao transmitirem a C os padrões, o fazem sem tensões, pois é a forma que conhecem da ação, e o "Lá vamos nós de novo" torna-se "É assim que as coisas são feitas", objetivando-se o mundo institucional não apenas para C,

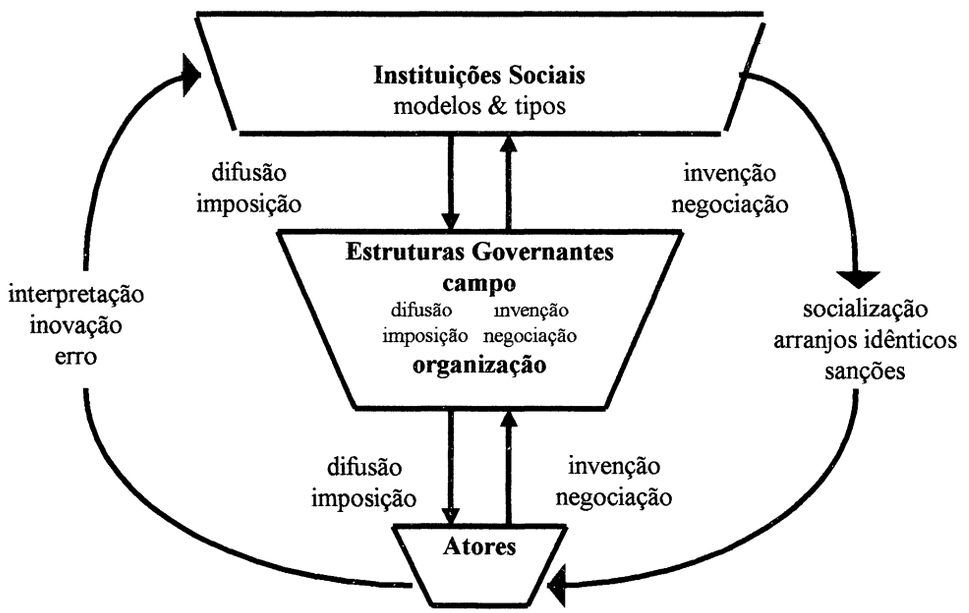
---

futuro, uma seqüência de acontecimentos semelhante às que se verificam no passado. Sem a ação do hábito, ignoraríamos completamente toda questão de fato além do que está imediatamente presente à memória ou aos sentidos. [...]" (p. 146).

mas agora, também para A e B. "Só desta maneira, *como* mundo objetivo, as formações sociais podem ser transmitidas a uma nova geração" (p. 85, itálico no original) e a "realidade objetiva das instituições não fica diminuída se o indivíduo não compreende sua finalidade ou seu mundo de operação" (p. 86).

Assim definidas, as instituições conduzem a um "paradoxo que consiste no fato de o homem ser capaz de produzir um mundo que em seguida experimenta como algo diferente de um produto humano" (Berger e Luckmann, 1997, p. 87). A solução para essa questão é esboçada e sintetizada por Scott (1995) na figura abaixo.

FIGURA 3: PROCESSO TOPO-BASE E BASE-TOPO NA CRIAÇÃO E DIFUSÃO INSTITUCIONAL



Fonte: Scott (1995, p. 142)

Em outras palavras, trata-se de uma advertência necessária a esta pesquisa, que ao longo de seus fundamento procurou reunir elementos para justificar a afirmação de que os esquemas interpretativos são configurados institucionalmente, e que a liberdade de ação organizacional, no plano cognitivo, é limitada pela interpretação que desses esquemas deriva. Contudo permanecem abertas pelo menos duas perguntas fundamentais: Como é possível a mudança institucional? Como se preserva a individualidade organizacional?

Porém é parte não só da limitação deste trabalho, mas também de sua especificidade: testar a validade e a forma pela qual ocorre apenas do sentido topo-base na exposição de Scott, a partir do estudo do caso COPEL[19].

Feita esta ressalva, é necessário adequar a definição de instituição apresentada à definição de ambiente empregada na literatura organizacional.

2.3.1 DIMENSÕES AMBIENTAIS: INSTITUCIONAL E TÉCNICA

Conforme Scott (1995)[20], foram John W. Meyer e Brian Rowan que primeiramente propuseram a visão do ambiente como constituído de fluxos e trocas técnicas com a percepção da existência de regras e sistemas de crenças institucionais, que representam fonte independente de formas racionais de organizações.

Em relação à diferença apontada, indicam as duas dimensões ambientais: técnica e institucional, definidas em Machado-da-Silva e Fonseca (1996) como:

> "**Ambientes técnicos**, ou espaços de competição na ótica econômica, são aqueles cuja dinâmica de funcionamento desencadeia-se por meio da troca de bens ou serviços, de modo que as organizações que neles se incluem são avaliadas pelo processamento tecnicamente eficiente do trabalho [...] Os **ambientes institucionais** caracterizam-se, por sua vez, pela elaboração e difusão de regras e procedimentos, que proporcionam às organizações legitimidade e suporte contextual" (p. 103/104, negritos não existentes no original).

No ambiente técnico, o controle exercido em termos de quantidade e qualidade, modela as organizações mediante um **isomorfismo competitivo**, enquanto no ambiente institucional o controle está na adequação da forma organizacional às pressões sociais, resultando em um **isomorfismo institucional**.

É oportuno enfatizar que a distinção entre ambientes técnico e institucional pode trazer consigo certa confusão analítica, se forem tomados como excludentes. Em última instância, os mercados são sistemas estruturados institucionalmente, sustentados por crenças relativas à propriedade privada e às normas que regulam a honestidade das trocas (Scott, 1995a).

> "As duas dimensões ambientais - técnica e institucional - exemplificam dois significados constrastantes da racionalidade. Ambientes técnicos incorporam a conotação de que estruturas racionais são aquelas que eficientemente e efetivamente produzem bens e serviços específicos - que eficazmente realizam objetivos específicos. Ambientes institucionais representam a conotação contida no conceito de *rationele*: a extensão na qual a organização particular é capaz de interpretar um valor, uma teoria, uma explicação que justifica ações passadas, e fazê-lo de modo compreensível e aceitável" (p. 47). *

---

[19]Ainda assim, no capítulo 4 apresentarei algumas razões que podem justificar parcialmente a individualidade organizacional, tendo como base a distinção de ambiente institucional e técnico.

[20]O texto ao qual se refere o autor é Institutionalized organizations· formal structure as myth and ceremony American Journal ou Sociology, 83:340-63

Segundo Machado-da-Silva e Fonseca (1996), ambas as dimensões (técnica e institucional), compreendem níveis de análise: local, regional, nacional e internacional. Para os autores, os indivíduos definem suas ações em conformidade com os significados atribuídos à realidade na qual se encontram, o que, por sua vez, depende do nível estabelecido como referência.

Nesta medida, o termo competitividade transcende o significado geralmente atribuído pela teoria microeconômica, definidos em função do desempenho e da eficiência, vinculando-se, segundo os autores, às "normas externamente aceitas e compartilhadas, interpretadas de acordo com o quadro de referência cultural e relacional da organização" (p. 219).

Quanto à pressão ambiental exercida sobre a organização, sua intensidade dependerá do tipo de atividade (ou indústria) na qual a organização está. Uma noção desta relação é dada pela Figura 4, resultado das pesquisas de Scott (1992).

FIGURA 4: AMBIENTES TÉCNICOS E INSTITUCIONAIS COM ILUSTRAÇÕES

		Ambientes Institucionais	
		forte	fraca
Ambientes Técnicos	forte	*utilities* bancos farmacêuticas hospitais em geral	manufaturas em geral
	fraco	clinicas de saúde mental escolas, órgãos públicos igrejas	restaurantes clubes de lazer cuidados infantis

Fonte: Scott (1992, p. 133)

Esta exemplificação necessita ainda de um esclarecimento complementar dado por Scott (1995a), em função da relação existente entre a intensidade das pressões técnicas e institucionais e o contexto histórico, ou seja, naqueles casos estudados se observou o predomínio de tais cruzamentos, mas não se pode inferir que são estáticos.

> "Cada uma das duas dimensões ambientais variam em suas intensidades: ambientes técnicos oscilam entre estados fortes e fracos, assim como o ambiente institucional. Os conceitos não devem ser tratados como dicotômicos, mas como um contínuo. O mais **importante** é que as duas dimensões ambientais tendem a ser **negativamente associadas**, ainda que não intensamente [...] (p. 46, negritos não existentes no original). *

Cada uma destas dimensões ambientais ainda carecem de maior detalhamento de seus componentes. No caso do ambiente técnico, é menos problemático por ser um conceito amplamente estudado e definido; Scott (1992) sintetizou os principais aspectos levantados por vários autores em dois grupos: incerteza e dependência; apresenta-se aqui um resumo do que qualifica essa dimensão.

Aspectos que afetam incerteza

1) GRAU DE HOMOGENEIDADE/HETEROGENEIDADE: a extensão na qual os elementos ambientais em que se insere a organização são similares, por exemplo o número de diferentes tipos de clientes aos quais serve a organização.

2) GRAU DE ESTABILIDADE/VARIABILIDADE: a extensão na qual os elementos estão sujeitos à mudança, por exemplo a taxa de inovação de produtos dentro de uma indústria.

3) GRAU DE AMEAÇA/SEGURANÇA: a extensão na qual a organização é vulnerável a seu ambiente, por exemplo um erro cometido dentro de um programa de energia nuclear pode ameaçar todo o apoio e financiamento desse programa.

4) GRAU DE INTERCONEXÃO/ISOLAMENTO: a extensão na qual a organização está ligada a outras organizações, por exemplo o número de diferentes tipos de fornecedores que de uma fábrica necessita.

5) GRAU DE COORDENAÇÃO/NÃO-COORDENAÇÃO: a extensão na qual o ambiente com o qual a organização se depara é organizado ou estruturado, por exemplo um vendedor diante de um grupo de mercearias independentes ou de uma rede de supermercados.

Aspectos que afetam a dependência

1) GRAU DE ABUNDÂNCIA/ESCASSEZ: a extensão na qual os recursos necessários à organização estão disponíveis no ambiente, por exemplo a disponibilidade de petróleo para uma empresa química.

2) GRAU DE CONCENTRAÇÃO/DISPERSÃO: a extensão na qual os recursos necessários à organização estão espalhados em seu ambiente, por exemplo as condições de monopsônio, oligopsônio e concorrência perfeita descritas na microeconomia.

3) GRAU DE COORDENAÇÃO/NÃO COORDENAÇÃO: idêntico ao exposto para incerteza.

No caso do ambiente institucional, o interesse por seu estudo "é mais recente, e portanto suas idéias são menos claramente formuladas que o caso do ambiente técnico.

Contudo todos os esforços nessa área exaltam a importância dos aspectos simbólicos do ambiente [que] incluem os sistemas normativos e cognitivos" (Scott, 1992, p. 136).

Nestas condições, não se pretende detalhar aqui o ambiente institucional, apenas esclarecer que esta tarefa é, em última instância, o propósito desta dissertação, que à luz dos conceitos e argumentos encontrados em Machado da Silva e Fonsceca (1993 e 1996), Scott (1992, 1995 e 1995a), DiMaggio e Powel (1983) e, em especial, Berger e Luckamann (1997), organizaram-se os capítulos 3 e 4 para executá-la.

Desta forma, a questão que ficou em suspenso no capítulo 1, quanto à escolha da COPEL para estudo, pode ser respondida. Tratou-se de uma simplificação necessária, para que *a priori* se pudesse tomar o Estado como instituição, e sua história recente como mudança no ambiente institucional, o que só seria possível, no que se refere ao impacto da mudança no esquema interpretativo, se se pudesse supor com antecedência que as regras de seu ambiente institucional têm como fonte predominante essa instituição.

A escolha portanto da COPEL não se justifica pela empresa em si, mas pelo fato de ser monopólio público, prestador de serviço definido como de infra-estrutura. Essa foi, desde o início, a condição estabelecida para se estudar a relação interna do trinômio **ambiente-interpretação-organização** que se procurou até aqui fundamentar; mas é também sua maior limitação.

2.4 O MOVIMENTO DE REFORMA DO ESTADO

Crise econômica e desencontros político-sociais marcaram a década de 80[21] na América Latina. Em meio a esforços nem sempre coerentes, nos anos 90 as bases para estabilização de suas economias, os ajustes fiscais e as reformas orientadas para o mercado apontam para novo ciclo de crescimento, ainda que nebuloso. Nesta transição, o Brasil foi o último país a controlar a alta inflação, em 1994.

É cedo para afirmar a superação da crise latino-americana. Um grande fluxo de capitais externos inunda a região, pressionando as taxas de câmbio e estimulando o consumo em vez de promover a poupança e o investimento; este último, por sua vez, é prejudicado pela escassez de linhas de crédito de longo prazo compatíveis com os custo e tempo de maturação dos projetos.

---

[21]Segundo Diniz (1997, p. 11) "A segunda metade da década de 80 representou um ponto de inflexão na trajetória do Brasil e das sociedades latino-americanas em geral. No caso dos países que, entre 60 e 70, sofreram golpes militares que implantaram regimes autoritários de diferentes tipos, desencadeou-se um amplo processo de mudanças com desdobramentos econômicos, sociais e políticos [...]"

Das análises possíveis para compreensão do subdesenvolvimento da América Latina, Bresser Pereira (1996) entende que a perspectiva histórica é bastante útil, por permitir visão ampla das interpretações e estratégias em diversos períodos, bem como a coexistência, no momento presente, com resquícios de antigas interpretações. Adotando um critério histórico-ideológico, são enumeradas cinco:

> "1. interpretação da vocação agrária ou interpretação liberal-oligárquica, que, a partir de 1930, sofre a competição da
> 2. interpretação nacional-desenvolvimentista, subdividida em:
> a. interpretação nacional-burguesa ou centro-periferia (1930-64), e
> b. interpretação da nova dependência (década de 70-meados dos anos 80); esta entra em conflito com a
> 3. interpretação autoritário-modernizante ou burocrático-capitalista (1964-meados dos anos 70); após a grande crise dos anos 80, a interpretação burocrático-capitalista e a da nova dependência são substituídas, respectivamente, pela
> 4. interpretação neoliberal (meados dos anos 70-até o presente) e pela
> 5. interpretação da crise do Estado (meados dos anos 80-até o presente) e correspondente estratégia social-liberal" (p. 33).

A partir desta leitura, e tratando da intervenção do Estado na economia, o Brasil apresenta, para o autor, dois ciclos claros. "No passado, dos anos 30 aos anos 70, o Estado desempenhou um papel decisivo na promoção do crescimento econômico; nos anos 80, devido à crise fiscal, o Estado perdeu sua capacidade de promover o crescimento econômico e tornou-se um obstáculo fundamental para isso" (p. 70). Nestas condições, a necessidade de reforma[22] atinge seu auge em 1990 com o episódio hiperinflacionário.

Este perfil de mudança no papel do Estado, que implica também mudança na estratégia nacional de desenvolvimento, é indissociável do processo inflacionário; este é conseqüência, à medida que é resultante do modelo adotado; de outro lado, é uma de suas causas, por ser o indicador mais visível do esgotamento daquele. Desta forma, a inflação não afeta apenas o ambiente técnico das organizações, mas também valores e crenças mais amplas, institucionais.

O convívio com a inflação, segundo Fernandes (1993), provocou um efeito singular: a simultaneidade da ações de compra e venda, com uma preocupante sensação de insegurança. Esta condição se traduz em relações de desconfiança que contamina todos os tipos de transações. Não há referência clara "para os confrontos entre empregados e empregadores. Com memória truncada e as expectativas nebulosas, entra-se num jogo de

[22] Deve-se considerar também, que a reforma do Estado se tornou tema central nos anos 90 em todo o mundo, como resposta as pressões do processo de globalização, que será brevemente abordado no capítulo 4.

cartas encobertas, em que não se tem segurança sequer sobre os próprios números, que dirá sobre os números alheios" (p. 44).

Compartilhando desta crítica, e entendendo a moeda como instituição social necessária ao exercício da cidadania, Barbosa (1993), vê a inflação como forma de agressão à cidadania, à medida que cobra dos indivíduos obrigações estranhas às suas vidas e nega-lhes ao mesmo tempo direitos que lhes pertencem.

Desta forma, tanto a desconfiança quanto a deterioração da moeda, gera no sistema social ações compensatórias, que reproduzem em seus eixos hierárquicos estas sensações (insegurança e agressão à cidadania). Nesta medida, a cultura inflacionária perversamente permeia todas dimensões da sociedade, nas palavras de DaMatta (1993):

> "Ela [inflação] serve, neste plano simbólico fundamental, para relativizar a moeda, confirmar a virtude da pobreza, fazer com que os laços pessoais sejam sempre celebrados e, com isso, resistir a todos os incentivos do capitalismo que se atualiza por meio de um modelo político que - pregando a igualdade de todos, mas mantendo os velhos privilégios, utilizando-se das velhas alianças dos ricos com o Estado - é percebido por todos, inclusive pelos 'pobres', como radicalmente desonesto" (p. 28).

Neste raciocínio, a estabilidade da moeda proporcionada pelo Plano Real (1994), ainda que passível de críticas à sua base de sustentação, permitiu no ambiente técnico das organizações, melhor avaliação de seus desempenhos e a possibilidade de alterar o foco de curto prazo em seus planejamentos e, no ambiente institucional, condições de afloramento de novos valores e crenças.

Neste contexto, particular atenção deve ser dada ao Programa Nacional de Desestatização (PND), criado pela da Lei nº 8.031 (12/04/90) e regulamentado pelo Decreto nº 1.024 (29/07/94). Segundo o BNDES, o programa é fundamental na modernização do Estado, à medida que:

> "permite a **mudança do papel do Estado**, concentrando suas ações e recursos, sabidamente escassos, nas áreas sociais;
> **reduz a dívida pública**, auxiliando o ajuste fiscal do Governo;
> permite a **retomada dos investimentos** nas empresas e atividades desestatizadas, com recursos de seus novos proprietários;
> estimula a competição no mercado, contribuindo para **o aumento da qualidade bens e serviços à população**; e
> fortalece o **mercado acionário**, com maior pulverização do capital" (internet[23], negritos no original).

Estas expectativas, conforme conclui Salama (1993) em seu estudo sobre o impacto da privatização sobre a cultura organizacional na USIMINAS, devem acompanhar a

[23] http/www bndes.gov.br/pndnew/target.htm, em 08/06/97

antecipação de novas exigências e o planejamento dos estágios que envolvem o processo de privatização, como "chave para um suave e bem-sucedido processo de mudança" (p. 83).

2.5 DIMENSÕES AMBIENTAIS E ORGANIZAÇÃO: UMA SÍNTESE

Em adição, simultaneamente aos discursos acerca do papel do Estado e à dinâmica de sua reforma, outro fenômeno parece afetar as organizações: a velocidade e inovação das tecnologias de informação.

Este século, chamado por diversos autores de **Era da Informação**, tem como característica marcante a intensificação dos laços entre informação (mais especificamente, tecnologia[24] de informação) e cultura. Segundo Schaff (1996), a invenção do rádio promoveu a cultura porque tornou possível o acesso a lugares remotos, permitindo não apenas a veiculação de notícias da atualidade, mas também contato com outras culturas. A televisão, por sua vez, acelerou ainda mais as mudanças, por trazer além da palavra falada, imagens, e com ela o acesso a outros efeitos e valores estéticos.

Nesta dinâmica, hoje as atenções se voltam para o potencial das transmissões de dados em tempo real e acesso a banco de dados cada vez maiores. Cujos reflexos não se restringem ao impacto nos padrões concorrenciais e estruturas e processos organizacionais, impactando também nas formas das relações inter-individuais e indivíduo-sociedade[25].

A interação entre tecnologia e cultura e as mudanças ambientais (em particular as representadas pelo movimento de reforma do Estado), coexistem e mutuamente influenciam o desenvolvimento estratégico nas organizações, na forma como enunciam os institucionalistas. Internamente, estas pressões interagem com os diversos aspectos da vida organizacional, afirmando ou questionando os mapas cognitivos e os esquemas interpretativos vigentes.

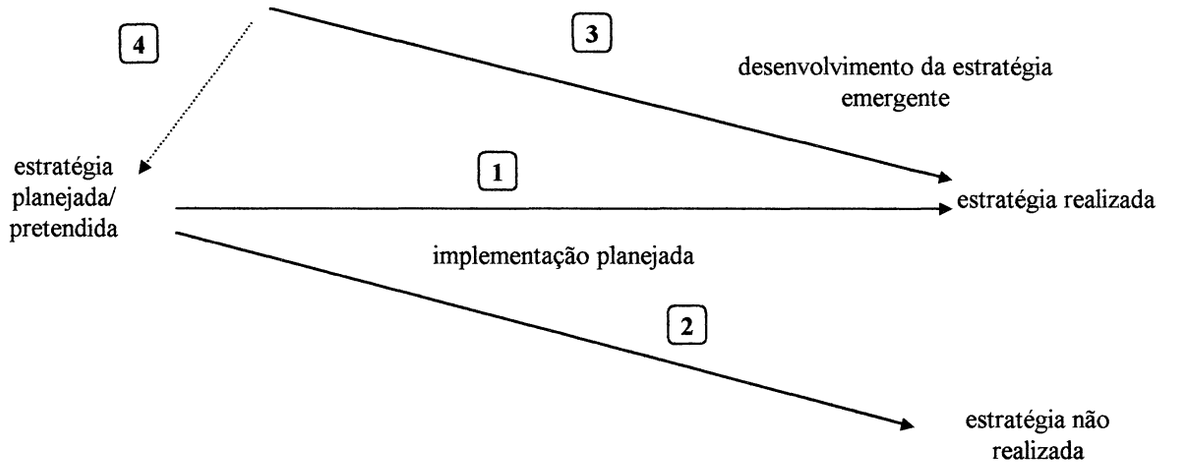
Uma forma de representar esta coexistência é apresentada por Johnson (1994). Para o autor, a maior parte da literatura sobre estratégia descreve um processo de formulação sistemático que resulta na direção estratégica, no plano de implementação e no cronograma (rota 1 da Figura 5). Contudo muitas evidências sugerem que a estratégia pretendida não se torna implementada, ou apenas parte do que se pretende se realiza (rota 2).

---

[24] "O determinismo tecnológico afirma que a mudança tecnológica explica mudanças na cultura, na política e na economia. Uma versão modificada dessa teoria é o **interacionismo** tecnológico, o qual afirma que há **relação mútua** entre mudança tecnológica e social" (Abbott, p. 506, 1996).

[25] A inclusão do entendimento de Schaff nesta dissertação está diretamente relacionada ao uso do que chamou-se "periódicos de grande público" no capítulo 3, como estimador do comportamento da difusão na sociedade brasileira das mudanças no âmbito do Estado

FIGURA 5: DESENVOLVIMENTO ESTRATÉGICO



Fonte: Johnson (1994, p. 413)

A incapacidade da organização implementar sua estratégia pretendida ou planejada não implica a inexistência de estratégia. Se esta for definida como as escolhas que estabelecem a direção de longo prazo da organização, então uma empresa pode ter um processo emergente de desenvolvimento estratégico (rota 3). As análises comparativas entre o pretendido e o efetivado constituem a base para futuras direções estratégicas (rota 4); tais retrospectivas podem gerar tanto alterações ainda consistentes com o esquema interpretativo vigente, propiciando a tendenciosidade estratégica (ver fase 2 da Figura 2), quanto mudanças transformacionais (ver fase 4 da Figura 2), que implicam alteração no esquema interpretativo.

Finalmente, é necessário destacar que o esquema interpretativo ao qual se refere este trabalho, pertence ao grupo dirigente no nível organizacional estratégico, e, sem desconsiderar o papel das ações e reações dos membros organizacionais pertencentes aos níveis tático e operacional em sua estabilidade ou alteração, a presente proposta se restringe a analisar o impacto ambiental, representado pela **reforma do Estado**, sobre esse esquema.

Assim entendida, a expressão denota a base de interpretação compartilhada da liderança organizacional, e se distingue da idéia de cultura organizacional (ou corpovativa) no sentido mais empregado na literatura, que é o conjunto de crenças e valores compartilhado por toda a organização.

Este raciocínio é sustentado, no plano teórico, pelo entendimento de Scott (1995a): a liderança não determina diretamente o alcance dos objetivos organizacionais, mas indiretamente pelo gereciamento da interpretação[26] que se dá ao ambiente, e de Bartunek (1984), para a qual principal papel da liderança é facilitar ou não as mudanças organizacionais, por meio de diferentes perspectivas que se possa ter das mudanças externas.

No plano empírico, procura-se demonstrar que a mudança nos esquemas interpretativos antecedeu a mudança na cultura organizacional no caso COPEL.

A partir dos conceitos e relações discutidas, e considerando a necessidade de estudos sobre o assunto apontado, investigou-se o problema de pesquisa proposto em situação concreta. O referencial metodológico de pesquisa será apresentado a seguir.

[26]Em Simon, a constatação de que existem funções organizacionais predominantemente de decisão e predominantemente de execução, levará o autor a identificar 5 modos de influenciação que os ocupantes da primeira utilizam sobre os da segunda, assim como em muitos outros autores, encontraremos explicações para apoiar a afirmativa de Scott, tarefa da qual o autor se exime por não acrescentar mais nada de significativo a esta fundamentação teórica

3. METODOLOGIA

O presente capítulo se destina a apresentar a metodologia utilizada para identificar de que modo podem ter variado os mapas cognitivos e os esquemas interpretativos dos dirigentes da COPEL, bem como o valores e crenças ambientais, ao longo do período compreendido entre 1990 e 1997. O pressuposto adotado nesta dissertação é o de que as reformas que estão sendo realizadas no setor público brasileiro possam ter influenciado, em alguma medida, os esquemas interpretativos do grupo dirigente no nível organizacional estratégico da COPEL, os quais, por sua vez, pré-configuram ou limitam as escolhas entres os cursos de ações possíveis.

3.1 ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA

Como problema de pesquisa, a partir do qual se analisou a relação entre dimensões ambientais e organização, a seguinte pergunta: **Qual a influência dos ambientes técnico e institucional (com base no movimento de reforma do Estado brasileiro) sobre os esquemas interpretativos do grupo dirigente no nível organizacional estratégico da COPEL, durante o período compreendido entre 1990 e 1997?**

3.1.1 PERGUNTAS DE PESQUISA

Visando a analisar o problema de pesquisa formulado, foram propostas as seguintes perguntas de pesquisa:

1) Quais os valores e crenças que constitram os esquemas interpretativos do grupo dirigente no nível organizacional estratégico da COPEL ao longo do período considerado?

2) Houve variação nos esquemas interpretativos do grupo dirigente no nível organizacional estratégico da COPEL ao longo do período considerado?

3) Quais os valores e crenças presentes nos ambientes técnico e institucional ao longo deste período?

4) O nível de variação nos esquemas interpretativos em face dos valores e crenças ambientais neste período, configura mudança[27] de primeira ou segunda ordem?

3.2 DEFINIÇÃO DAS CATEGORIAS ANALÍTICAS

As definições operacionais aqui apresentadas serão mais bem detalhadas no capítulo 4, em momentos oportunos, visando a melhor compreensão da forma como esta pesquisa foi conduzida.

Crença e Valor

DC[28]: Conforme explicitado no capítulo anterior, neste trabalho **valores** se definem pelos critérios, concepções ou preferências racionalizados sobre o que é desejável como curso de resultados de determinada ação, enquanto **crenças** representam os pressupostos inconscientes que propiciam aos indivíduos as expectativas, comportando variações de intensidade, que influenciam as percepções, pensamentos e emoções (Machado-da-Silva e Fonseca, 1995).

Acrescenta-se ainda que as crenças antecedem os valores, tendo seu conteúdo indissociável do termo verdade; é sua aceitação, tanto da rotina como fato, quanto das regras que configuram as ações, como inquestionáveis (Weber, 1944; Berger e Luckmann, 1997).

DO[29]: A identificação das crenças e valores foi realizada por meio das categorias determinadas pelos mapas cognitivos e pelas análises de conteúdo das entrevistas semi-estruturadas e documentos. Os valores ambientais foram identificados na forma apresentada na definição de ambiente técnico e ambiente institucional, expostas adiante.

Como a constatação de um valor (ou conjunto de valores), necessariamente implica a existência de crença (ou crenças) que os sustentem, não se pretendeu separar dois grupos e afirmá-los como representante de um e outro, sob pena de simplificar excessivamente esses conceitos.

De qualquer forma, está implícito na analise de dados que a intensidade de mudança dos valores e o período histórico da ocorrência, indicam, subjacentes, mudanças nas crenças.

---

[27]Na forma como definiu Bartunek (1994)
[28]Definição Constitutiva
[29]Definição Operacional

Mapa Cognitivo

DC: representação gráfica que localiza pessoas em relação às suas informações ambientais, proporcionando uma estrutura de referência para o que se conhece e crê (Fiol e Huff, 1992).

DO: A partir de Huff (1990) pode-se identificar cinco tipos de mapas cognitivos (ver Quadro 1). Nesta dissertação se utilizou o tipo 2, que distingue dimensões de categorias e classificações cognitivas visando a identificar as relações hierárquicas entre categorias mais amplas e específicas. A construção do mapas foi realizada com apoio do *software* CHARTIST (Novagraph, versão 1.7). No Anexo 1 se encontra o detalhamento para construção dos mapas, bem como os 24 mapas elaborados.

Os mapas cognitivos e suas configurações foram confirmados pela análise de conteúdo de entrevistas semi-estruturadas com o dirigentes selecionados.

Esquema Interpretativo

DC: "Pressupostos resultantes da elaboração e arquivamento mental da percepção de objetos dispostos na realidade, que operam como quadros de referências, compartilhados e freqüentemente implícitos, de eventos e comportamentos apresentados pelos agentes organizacionais em diversas situações" (Machado-da-Silva e Fonseca, 1993, p. 150).

DO: Utilizaram-se três fontes para avaliação dos esquemas interpretativos: a opinião dos dirigentes sobre os acontecimentos mais importantes ocorridos no país e na COPEL durante esta década, e opiniões complementares àquelas obtidas nos mapas; os valores e crenças identificados a partir da análise dos documentos e mapas cognitivos; e dados quantitativos que pudessem confirmar a efetividade das crenças e valores apresentados como orientadores da ação.

Ambiente Técnico

DC: É o espaço de competição na ótica econômica, cuja dinâmica de funcionamento se desencadeia por meio da troca de bens ou serviços, de modo que as organizações que neles se incluem são avaliadas pelo processamento tecnicamente eficiente do trabalho (Machado-da-Silva e Fonseca, 1996).

DO: Quatro fontes foram utilizadas para caracterizar o ambiente técnico: análise de conteúdo de entrevistas semi-estruturadas; desempenho financeiro da COPEL comparativamente com outras estatais do mesmo setor; desempenho operacional (não financeiro) dos indicadores mais usuais no setor elétrico, definidos segundo a Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (ABRADEE); e considerações segundo as condições de dependência e incerteza definidas por Scott (1995), a partir de relatórios internos da COPEL.

Ambiente Institucional

DC: Caracteriza-se, por sua vez, pela elaboração e difusão de regras e procedimentos, que proporcionam às organizações legitimidade e suporte contextual (Machado-da-Silva e Fonseca, 1996).

DO: Foram utilizados seis fontes: indicadores macroeconômicos do período 90/97, relevantes para o entendimento das mudanças ocorridas no país; um esboço do contexto histórico da América Latina em sua inserção no cenário geopolítico recente, a partir de autores selecionados; levantamento dos principais pontos que delimitam o contexto de mudança no Brasil, encontrados em pesquisas e opiniões de pesquisadores do assunto; legislação, aqui entendida como o resultado do processo de negociação que as elites brasileiras foram capazes de produzir; periódicos acadêmicos, entendidos como espaço de divulgação de análises e pesquisas (nas áreas de Administração de Empresas, Administração Pública e Economia Política); periódicos de grande público, entendidos como difusores e formadores de opiniões públicas.

3.3 DELIMITAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A presente dissertação foi constituída na forma de estudo de caso, segundo Yin (1987, p. 23) é "uma investigação em seu contexto real, quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes e no qual várias fontes de evidências são usadas". A partir dessa definição, e considerando que a pesquisa envolveu o estudo de uma organização específica, tratando de conceitos que são indissociáveis de seu contexto para análise, julgou-se este o tipo de pesquisa que melhor se ajusta ao trabalho apresentado. Não se deve esquecer, conforme esclarecido no final do capítulo 2, que o estudo de caso também é, em certa medida, um artifício de simplificação para se testar o corpo teórico apresentado.

Os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa são de natureza predominantemente descritivo-qualitativa. Sua utilização foi considerada compatível com a apreensão desejada do fenômeno enfocado, uma vez que a abordagem qualitativa pressupõe a observação dos múltiplos aspectos de uma dada realidade, como os elementos subjetivos vinculados às percepções e à dinâmica das interações de indivíduos e grupos, por meio de seus significados para as pessoas (Triviños, 1987; Richardson, 1989).

Esta pesquisa apresenta uma perspectiva longitudinal, na qual as categorias analíticas foram investigadas ao longo do período de tempo considerado. Como complemento, o nível de análise considerado foi o organizacional; a unidade de análise foi o grupo dirigente no nível estratégico da organização.

3.4 **Dados: Fontes, Coleta e Análise**

As expressões **grupo dirigente** e **liderança** são empregadas como sinônimas. Para sua representação foram entrevistados pessoas que tiveram, e têm, capacidade de influenciar as decisões organizacionais. No total foram realizadas 14 entrevistas, assim distribuídas: dois membros do Centro de Treinamento da COPEL (pré-teste); três membros do Escritório da Qualidade e Produtividade, que lá estiveram presentes desde sua criação; e nove diretores[30] distribuídos ao longo da década, dentro de um universo de dezenove.

No sub-item 4.5.2 (capítulo 4), consideraram-se apenas estes últimos, cujos nomes foram substituídos por letras (de A a I), conforme acordo realizado antes das entrevistas.

Acrescente-se ainda que o tempo médio de duração das entrevistas com os diretores foi de uma hora e quarenta minutos, sendo a menor com uma hora e a maior com duas horas e meia. Nas outras entrevistas, o tempo médio foi de duas horas e dez minutos. Dois diretores e um membro do Escritório da Qualidade foram consultados em segunda entrevista (média de trinta minutos), devido a trechos pouco nítidos na gravação.

As entrevistas começaram com membros não-diretores da empresa, cujos agendamentos não apresentaram nenhuma dificuldade. No caso dos diretores, houve

considerável interesse em disponibilizar tempo para os encontros, sendo que, com os atuais diretores, houve necessidade de mudar o agendamento devido a compromissos que não puderam ser previstos com antecedência.

O total das entrevistas foi realizado entre dezembro de 1997 e abril de 1998, período no qual os contatos foram facilitados pelas intervenções de duas colegas do curso de mestrado do CEPPAD e um professor do Departamento de Administração desta universidade. O roteiro e procedimentos das entrevistas semi-estruturadas se encontram disponíveis no Anexo 2.

Os dados utilizados se dividem em:

Primários: obtidos por entrevistas semi-estruturadas, que se destinam, conforme Richardson (1989), a duas funções básicas: descrição de características e mensuração de determinadas características de um grupo social. Como complemento, tomaram-se notas na condição de observador não participante, visando a "destacar de um conjunto (objetos, pessoas, animais, entre outros) algo especificamente, prestando, por exemplo, atenção em uma de suas características" (Triviños, 1987, p. 153); essa observação incluiu também conversas casuais com funcionários da empresa.

Secundários: documentos internos da COPEL (relatórios de atividade, relatórios da administração e planilhas de dados diversas); demonstrativos financeiros; relatórios da ABRADEE; boletins do Banco Central do Brasil (BACEN); legislação pertinente ao setor de energia elétrica, privatização e empresas públicas; os periódicos Folha de São Paulo, revista Exame, Revista de Administração de Empresas, Revista de Administração Pública, Revista de Economia Política, coletâneas de entrevistas sobre reformas do Estado, artigos presentes nos Anais da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração (ANPAD) e três livros específicos sobre a história recente do país.

O emprego de várias fontes de evidência, tanto primárias quanto secundárias, é característica indissociável dos estudos de casos e, deve-se principalmente à natureza dos objetos que se pretendem investigar. A diversidade de fontes de evidências, chamada de triangulação, destina-se, segundo Yin (1987), a clarificar o significado por meio de diferentes formas pelas quais o fenômeno pode ser visto.

---

[30]Presidência (3), diretor de operações (3), diretor de distribuição (2), diretor administrativo (1), o critério de seleção foi ter no mínimo um entrevistado presente na direção em cada ano considerado para análise (1990 a 1997).

A triangulação de fontes não deve ser entendida como um procedimento de validação de pesquisa, mas como alternativa à validação, própria de estudos qualitativos; no caso específico desta pesquisa, envolveu 12 fontes distintas de dados.

Quanto às fases de coleta de dados, para os fins desta dissertação, houve três momentos. No primeiro, os dados destinados a evidenciar as dimensões ambientais, coletados a partir de jornais, revistas, pesquisas, relatórios, documentos e legislações, visando a identificar os principais conceitos ao longo do período considerado, foram divididos em vários itens e sub-itens, para bem representarem os conceitos de ambientes institucional e técnico.

O segundo momento, reporta-se à organização em estudo, distinguindo-se duas etapas: coleta e tratamento dos dados utilizados para a construção dos mapas cognitivos (dados secundários), os quais serviram de base para a fase de entrevistas semi-estruturadas com o grupo dirigente (dados primários).

Uma vez realizadas as entrevistas e coletas de dados secundários, a análise de conteúdo[31] foi etapa comum aos dois primeiros momentos, visando a evidenciar os valores e crenças dos ambientes técnico e institucional e esquemas interpretativos.

Finalmente, no terceiro momento, estes valores e crenças foram apresentados de forma a permitir avaliação e análise do impacto ambiental sobre a organização, divididas de modo coerente as orientações expostas na base teórico-empírica precedente.

3.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Além das restrições expostas na fundamentação teórica, e de outras com caráter essencialmente operacionais que são apresentadas ao longo da análise de dados, algumas limitações desta dissertação merecem ser destacadas aqui:

1) As observações e impressões de campo podem conter vieses pessoais de interpretação.

2) Não se encontraram parâmetros suficientemente detalhados para a seqüência e procedimentos operacionais desta pesquisa, a qual se baseou essencialmente na leitura dos autores consultados, na analogia com outras metodologias afins e nas críticas do orientador deste trabalho.

3) Por adotar forma descritiva (discursiva) na apresentação e análise dos dados, esta dissertação está sujeita à escolha de palavras que tendam a corroborar os pressupostos teóricos nos quais se baseia. A fragmentação em itens e sub-itens, somados à triangulação de dados provenientes de diversas fontes, foram o recurso utilizado para atenuar essa possibilidade.

4) Os relatórios da administração e relatórios de atividades, principais fontes de dados sobre a COPEL, por serem elaborados a partir de relatórios parciais enviados pelas diretorias, que têm sua linguagem uniformizada para produção da versão final, podem sofrer alterações semânticas não recuperáveis. Em adição, devido a sua periodicidade anual, possuem uma lógica interna, que pode fornecer seqüência e interrelações não necessariamente iguais àquelas presentes nos momentos de ocorrência dos eventos. A perspectiva longitudinal (oito anos) tende, no entanto, a amenizar esse viés.

5) As entrevistas versaram sobre situações históricas, estando sujeitas a racionalizações, fruto das diferenças entre o entendimento no momento dos acontecimentos e o presente de cada entrevistado. O recurso neste caso foi uma amostra intencional que incluiu membros atuais da diretoria, ex-diretores que se encontram ainda na COPEL, e ex-diretores que já não mantêm nenhum vinculo empregatício com a empresa.

6) Houve a possibilidade de o entrevistador ter induzido as respostas, o que se tentou evitar por meio do procedimento utilizado nas entrevistas (Anexo 2).

7) A tabulação dos periódicos não pôde ser exatamente padronizada; isto se deveu à forma de organização dos arquivos e à pouca flexibilidade para que se pudesse cobrir os oitos anos considerados. Optou-se, nessas condições, pelo levantamento exaustivo de todas publicações selecionadas, em detrimento da identidade de tabulação.

8) Os mapas cognitivos não podem ser totalmente garantidos pelos procedimentos adotados (Anexo 1), principalmente por serem representações gráficas bidimensionais, que tendem a nivelar as relações entre as categorias, obscurecer a noção de tempo, e omitir graus de incerteza e especulação existentes nas categorias e relações.

---

[31] "Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens" (Bardin, 1979, p. 42)

9) Houve as limitações próprias de um estudo de caso, das quais a maior é, sem dúvida, a dificuldade para generalização. Nessa questão, segundo Denzin e Lincoln (1994), a triangulação[32] dos dados é o meio pelo qual se pode garantir a transferibilidade[33] dos resultados.

No caso específico da COPEL, por exemplo a gestão baseada na Qualidade Total e a construção do Centro de Treinamento, foram as alternativas escolhidas pela empresa para aprimorar sua gerência. O cruzamento das fontes de dados sobre o ambiente institucional revela, nos anos 90, a preocupação com a gestão profissionalizada como um dos orientadores para reestruturação das empresas estatais; esse imperativo, e não sua interpretação no caso particular da COPEL, que é generalizável.

O mesmo é válido para racionalização dos custos, diversificação de fontes de captação de recursos, revisão do potencial de geração de receita, parcerias com organizações privadas, participação social, qualidade na prestação dos serviços, e outros que serão apresentados no capítulo seguinte.

[32] Apesar dos autores se referirem apenas à triangulação de dados ao tratarem da transferibilidade, identificam outros três tipos básicos de triangulação utilizadas em pesquisas qualitativas, a saber: de investigadores, o uso de diversos e diferentes pesquisadores; de teoria, o uso de múltiplas perspectivas para interpretar um particular conjunto de dados; e de metodologia, o uso de múltiplos métodos para estudar um particular problema. Deve-se destacar que todos os quatro tipos estão, em última instância, associados ao problema da generalização.

[33] Transferibilidade é, segundo Denzin e Lincoln (1994), o equivalente construtivista para a validade externa na abordagem positivista tradicional.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Este capítulo se destina à análise dos dados coletados e tratados segundo as regras estabelecidas no capítulo 3, sob orientação da base teórico-empírica apresentada. É oportuno esclarecer de antemão o plano de exposição.

Optou-se por uma divisão em cinco partes. A primeira (4.1) apresenta uma retrospectiva dos principais indicadores do cenário macroeconômico brasileiro nesta década; em seguida (4.2), discutem-se os elementos essenciais que qualificam o contexto das mudança ambientais. Na terceira (4.3) e quarta (4.4), apresentam-se, então, as alterações nos ambientes institucional e técnico relevantes para o caso estudado; por fim (4.5), avalia-se a influência sobre os esquemas interpretativos.

4.1 CONTEXTO MACROECONÔMICO BRASILEIRO

Sem dúvida, a mudança mais visível do cenário macroeconômico nacional, no período 90/97, foi a estabilização monetária. A drástica redução da inflação (Gráfico 1) trouxe consigo três importantes efeitos: (1) maior comparabilidade entre custos e negócios no tempo; (2) maior precisão nas estimativas dos fluxos monetários; e (3) e melhores condições para o público em geral comparar salários, itens de consumo, produtos e serviços.

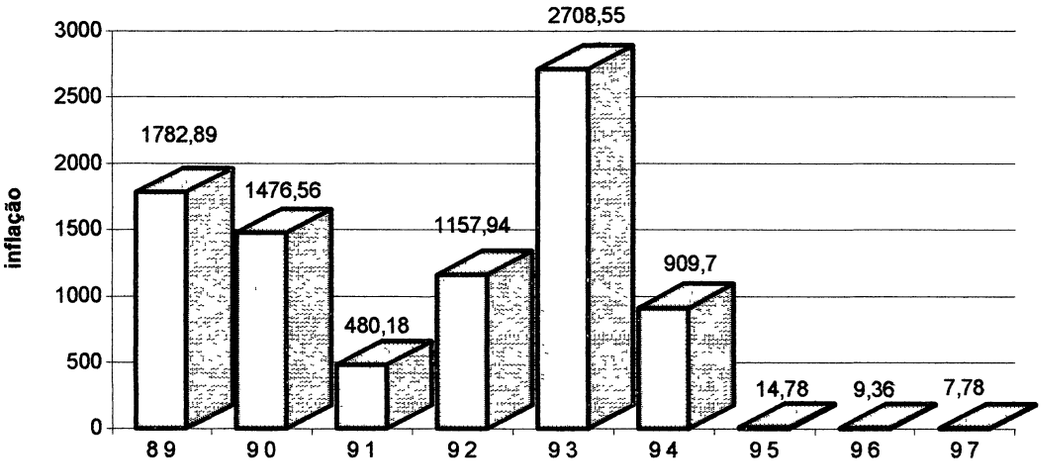
Os dois primeiros efeitos são justificados, em grande medida, pela drástica redução de um dos distúrbios mais nocivos da inflação, que é viciar as demonstrações contábeis, uma vez que a contabilidade convencional se baseia na ficção da moeda estável.

A partir deste raciocínio, Simonsen (1995a) acrescenta que, com a escalada da inflação brasileira a partir da década de 50, a contabilidade nominal das empresas passou a registrar lucros ilusórios cada vez maiores, sobre os quais a incidência do imposto de renda representava tributação sobre o patrimônio.

No que se refere ao terceiro efeito, tão importante quanto a viabilidade do cálculo no tempo, a estabilidade teve significativos impactos psicológicos nos indivíduos, ao controlar uma grande fonte - inflação - de insegurança e desconfiança nas relações de troca. Em sentido amplo, por oferecer ao público em geral base menos subjetiva, a partir

da qual se possa construir uma consciência mais refinada de sua posição e acesso ao mercado; e, em sentido estrito, aos trabalhadores, por lhes permitir melhor compreensão de sua degradação ou participação nos resultados do esforço coletivo de trabalho (Fernandes, 1993; DaMatta, 1993).

GRÁFICO 1: INFLAÇÃO BRASILEIRA ANUAL

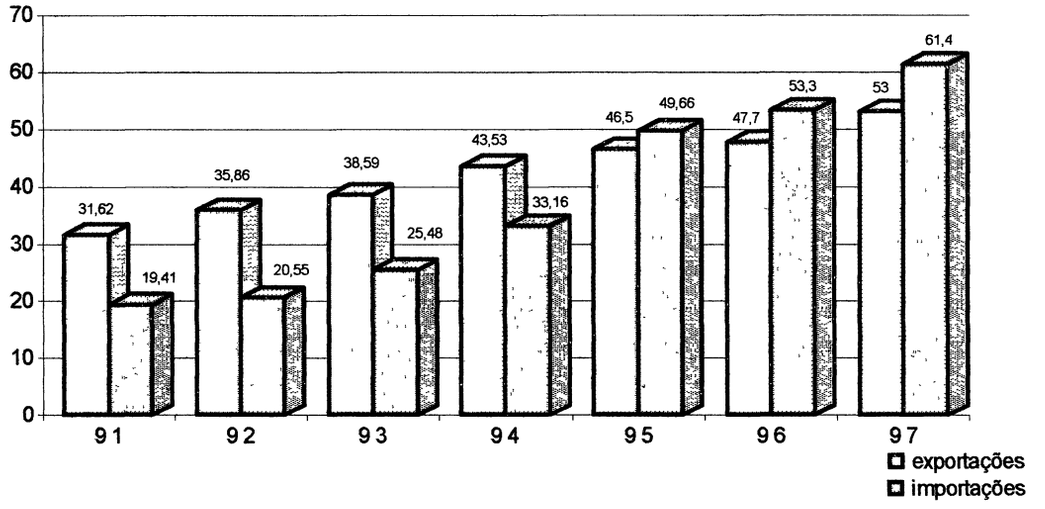


Fonte: FGV - Índice Geral de Preços (IGP)

Outro processo relevante, em particular para o quadriênio 94/97, foi o aumento das importações (Gráfico 2), tanto pela atualização tecnológica trazida pelos bens de capital, quanto por permitir a comparação física e o conseqüente aumento, efetivo e potencial, na exigência do mercado interno em relação aos bens de consumo, colaborando para o debate acerca da qualidade e racionalização de custos da indústria nacional.

Em contrapartida, o ressurgimento de déficit na balança comercial, devido ao fraco desempenho das exportações (Gráfico 2), pressiona o Estado enquanto regulador da economia e, virtualmente, o único responsável por condições infra-estruturais da produção e comércio. Enfatize-se que, neste último papel, o Estado tem pelo menos duas frentes relevantes: melhoria dos serviços (por exemplo: portos, estradas e energia) e agilidade administrativa (por exemplo: desembaraço tributário e vigilância sanitária).

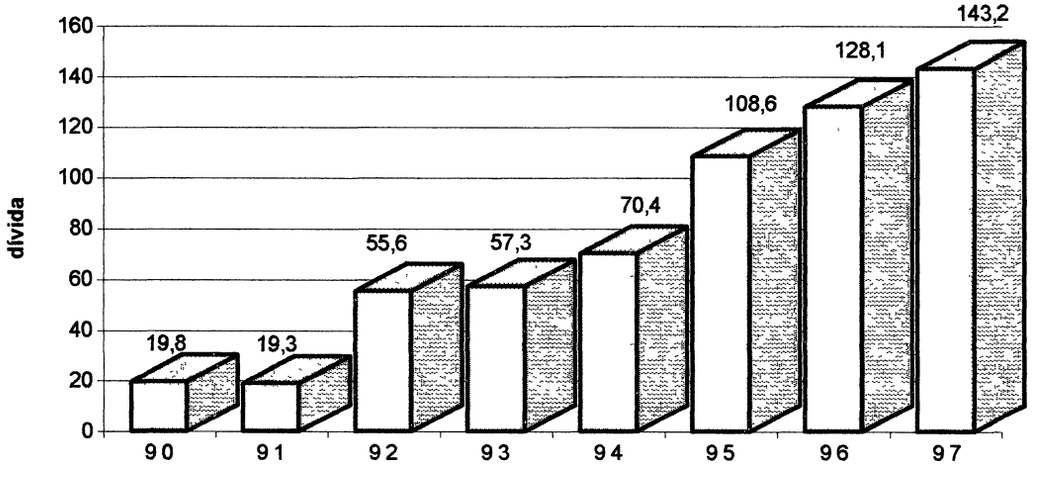
GRÁFICO 2: IMPORTAÇÕES E EXPORTAÇÕES ANUAIS



Fonte: Banco Central do Brasil

Em adição, a pressão sobre o Estado é acirrada, não apenas pela crescente abertura e contato com outros países, que marcam o período 90/97. O vertiginoso crescimento da dívida pública interna (Gráfico 3), torna condição necessária a racionalização de seus custos e a revisão de suas atividades, visando tanto à retormada de seus controles internos, quanto à liberação de capacidade para investimento.

GRÁFICO 3: DÍVIDA PÚBLICA INTERNA - UNIÃO



Fonte: Banco Central do Brasil

Neste sentido, Simonsen (1995b) entende que a privatização vai além do modismo neoliberal, sendo imperativo para a boa gestão das contas públicas, para um governo que

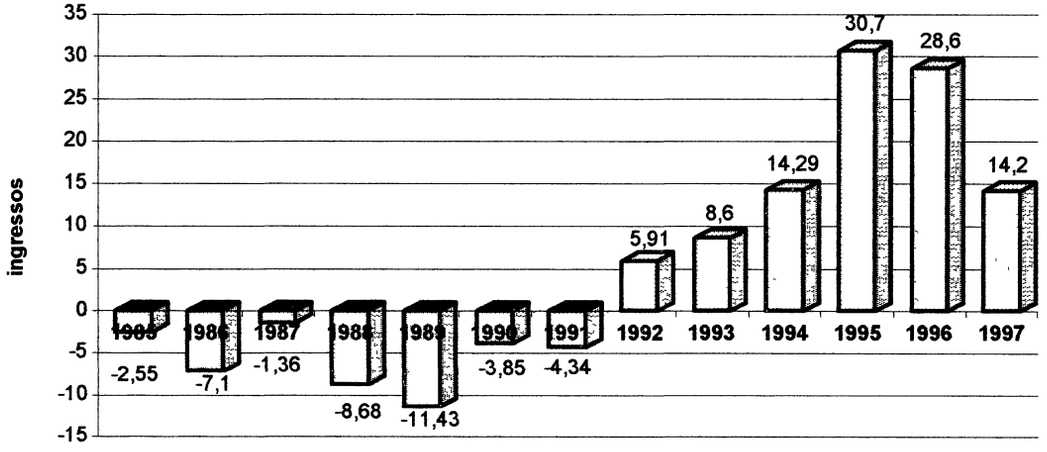
está na mesma situação da empresa que tem, a um só tempo, dívidas onerosas e imóveis ociosos. O autor se refere aqui à contradição da alta dívida mobiliária coexistindo com estatais que pouco ou nada rendem.

Contudo a privatização em si não cria poupanças, apenas abre mais áreas de disputa pelos mesmos recursos, mas não libera saldos fiscais, tornando seu processo um racionalizador do aparelho público, mas não suficiente para restaurar sua capacidade de investimento.

Conforme analisa Simonsen (1996), na década de 80 a poupança governamental se esvaiu, contrariando o que se destacou como traço comum das políticas de desenvolvimento entre 1930 e 1980, qual seja, o reforço da poupança interna por liberação de fundos fiscais e parafiscais.

Esse declínio da poupança interna coexistindo com taxas de juros muito atrativas para o mercado internacional, ausência dos superávits significativos na balança comercial do início da década, e com deficits crescentes na balança de serviços, fez com que o país passasse a depender cada vez mais da poupança externa para seu financiamento (Gráfico 4), o que, de um lado gera um clima de insegurança e, de outro, leva a maior atenção aos movimentos internacionais e à busca de arranjos que permitam reduzir risco.

GRÁFICO 4 - INGRESSO LÍQUIDO DE CAPITAIS ESTRANGEIROS



Fonte: Banco Central do Brasil

É oportuno mencionar que o rápido aumento nos ingressos externos incluem, segundo especialistas, um processo de repatriamento de recursos egressos na década passada. Contudo a possibilidade de especulação contra a moeda nacional e o insuficiente crescimento da produção, principais fontes de insegurança nesta situação, não são em última instância reduzidos por estas análises, uma vez que parcela significativa desse montante de capital tem natureza volátil, ou seja, mantém relação direta e positiva com as taxas de juros e dependem da expectativa internacional quanto a economia nacional.

Acrescente-se ainda, que da sinergia viciada resultante da interrelação destes processos, o enlace crítico mais comumente apontado é dado pela utilização de uma política de juros altos, que mantém positivo o sinal de fluxos externos, ao mesmo tempo que aumenta a dívida pública interna, afetando negativamente as expectativas futuras.

Finalmente, ainda que cada um dos indicadores apresentados mereçam análises mais cuidadosas, visando a avaliar a magnitude de seus efeitos sobre o Estado e organizações em geral, em seu conjunto apontam para um contexto que estimula e, sem exagero, exige mudanças.

4.2 CONTEXTO HISTÓRICO DAS MUDANÇAS

O fenômeno da globalização, segundo Dreifuss (1996), deriva de um lado, de uma redesenho do sistema financeiro, por um processo de diferenciação que enfatiza o tripé bancário: fundos de pensão, fundos mútuos e seguros. Dentro desse sistema, um processo intenso de absorção, de incorporação, de concentração de capitais e diferenciação interna do próprio sistema financeiro, com a evolução dos fundos, seguros e investimentos em produção, alteraram radicalmente as possibilidades de vinculação entre os sistemas financeiros e produtivos.

De outro lado, o autor observa um complexo que inclui a informática, as telecomunicações, a microeletrônica e a robótica que, junto com as mudanças no sistema financeiro, induzem transformações no sistema de produção e obrigam as grandes corporações a pensar em uma matriz de conhecimento, e não mais de produto.

Quanto à sua dinâmica, Dreifuss (1996) entende que a globalização, para além de um fenômeno de reestruturação do sistema financeiro, é para o sistema produtivo um processo de sinergia entre corporações, que se concretiza por diversas tipos de alianças

estratégicas, com preservação ou não das identidades corporativas envolvidas, "[...] tem haver, portanto, com processos como os de fusão, fissão, absorção e de incorporação" (p. 232).

Kurz (1998) argumenta a partir de uma perspectiva mais ampla, inserindo a globalização como parte de uma crise secular do capitalismo, contudo sem apresentar divergências com os fundamentos que orientam o processo na ótica de Dreifuss, entende que:

> "As conseqüências são conhecidas: em todo o mundo, o poder de compra da economia interna decai, já que cresce o arrocho salarial, o desemprego estrutural de massas aumenta e a classe média é degradada. Esse processo de crise leva à aniquilação e concentração do capital (onda de fusões). As grandes empresas buscam refúgio nos mercados globais e são obrigadas a diversificar os seus produtos e o seu marketing. Os Estados perdem grande parte de sua receita fiscal e lançam-se, por sua vez, no mercado financeiro internacional para fazer frente ao refluxo de capital monetário" (p. 3)

Quanto à inserção brasileira no processo de globalização, uma questão fundamental é sua passividade, fundada essencialmente em dois fatos. Primeiro, não possuímos empresas geradoras de marcas com possibilidade de transcender as fronteiras e ganhar o mercado mundial, porquanto isto requer, necessariamente, uma estrutura de pesquisa, de desenvolvimento de tecnologia e de engenharia de produção. Segundo, são "[...] as Mitsubishi, as Siemens, as Microsofts, as ATT da vida, que determinam onde, quando, de que forma se produz o quê, em que quantidade, para quê, e que pertencem a não mais do que 15 países. Não há fatores brasileiros dentro desse conjunto" (Dreifuss, 1996, p. 237).

Ao longo da década de 80, sob o impacto dos choques externos, como as crises do petróleo, as alterações do sistema financeiro e sua extensão no sistema produtivo, constituindo o que foi apresentado nos parágrafos anteriores como elementos do processo de globalização, que se traduziram segundo Diniz (1997, p. 175) na "pressão das agências internacionais em prol de políticas de estabilização e ajustes, que caracterizariam o debate público em âmbito mundial". Esses fatores externos, somados às condições internas[34] do país, norteiam as discussões acerca da chamada **crise do Estado**.

---

[34]Os fatores internos serão apresentados oportunamente no sub-item 4.3.1, ESTADO BRASILEIRO: ELEMENTOS ORIENTADORES DAS REFORMAS.

Esta expressão vem sendo empregada sob falso consenso. Sua falsidade deriva não da necessidade factual de reforma, mas por reunir sob o mesmo título coisas diferentes.

Segundo Fiori (1996), nos países industrializados se começou a falar em crise do Estado nos anos 60, a partir do diagnóstico dos conservadores, que viam o excesso de demandas ou de democracia como criadores de situação de ingovernabilidade, onde o conteúdo do excesso era representado por novos movimentos sociais, revolta das minorias, revoluções estudantis e sindicais. Posteriormente, nos anos 70 e início dos 80, falar em crise do Estado era fundamentalmente diagnosticar uma crise fiscal, vista de forma conservadora, cuja raiz era o excesso de gasto público social.

Em meados dos anos 80, falar em crise e reforma do Estado era apontar para o excesso de regulamentações, para o qual a proposta liberal-conservadora se centrava na desregulamentação dos mercados financeiro, comercial e de trabalho. Chegando aos anos 90, sob a égide da globalização, o entrave da competitividade era o excesso de Estado, de carga fiscal, de contribuições sociais, entre outras. De comum aos diversos significados da expressão crise do Estado apenas a crítica liberal de que os mercados nunca puderam manifestar suas virtudes intrínsecas.

A idéia de Estado mínimo, núcleo central da doutrina liberal do século XVIII, não pressupõe um Estado frágil, tampouco pequeno, trata-se essencialmente de sua retirada da esfera econômica. Sua reafirmação, segundo Fiori (1996), nos anos 70 e 80, tem um conteúdo de originalidade, porque, agora, representa um ataque não aos Estados absolutos ou ditatoriais, mas aos assistenciais e desenvolvimentistas.

Fiori vê no caso brasileiro um movimento similar. Nos anos 70, as primeiras críticas ao desenvolvimentismo militar denunciaram o autoritarismo, mas, sobretudo, a natureza estatista do governo Geisel. Em seguida, foi a vez de as esquerdas denunciarem a crise do autoritarismo estatal. No entanto, mais à frente, gradativamente, crise do Estado tornou-se sinônimo de crise fiscal, culminando no diagnóstico dos economistas do Banco Mundial, no qual a crise econômica, social e, em grande medida, política, era resultante de um modelo excessivamente protecionista, populista e, em última instância, estatista. A conseqüência, a despeito da natureza diversa e distinta das crises, foi a terapia liberal-conservadora dos países centrais: **privatizar**, **desregular**, **abrir a economia**, **cortar gasto público**, etc.

Contudo, no entendimento do autor, esta não é a explicação para a crise, sendo uma definição menos técnica e mais uma questão de valores:

> "Essa foi a explicação que acabou ganhando, no debate político-ideológico, e transformando-se no lugar-comum, repetido em todos os jornais e por todo e qualquer vereador de província. Na verdade, não existe uma crise do Estado, mas várias crises acumuladas em torno da progressiva falência do Estado" (p. 161/62)

A razão para seu argumento está na seqüência oferecida pela história do desenvolvimentismo, que só adquiriu traços de catástrofe nos anos 80, por fatores predominantemente externos, e internos; apenas terminalmente uma manifestação fiscal. Entre os externos estão principalmente as decisões de política econômica tomadas pelo governo norte-americano no final da década de 70. Assim, a decisão unilateral de suspender a paridade do dólar e adotar um sistema de taxa de câmbio flexíveis, forçou as economias mundiais para um era de estagnação e endividamento. Essa análise é compartilhada por Kurz (1998), como sendo também um dos elementos que, simultaneamente, caracterizam e impulsionam o processo de globalização.

> "Como o sistema monetário internacional não tem mais lastro objetivo no ouro e não existem mais taxas de câmbio fixas, os valores relativos de cada moeda oscilam numa faixa de grande amplitude. Essa instabilidade representa uma séria ameaça para os *global players*. A única exceção são os Estados Unidos, que se acham numa posição privilegiada pelo fato de o dólar ser a moeda de comércio e de reservas predominante no mundo. Eles assumem dívidas em sua própria moeda no exterior e, com sua política monetária, são capazes de conduzir o sistema financeiro de acordo com os seus interesses" (p. 3).

Nos anos 80, a decisão de revalorizar o dólar, de aumentar as taxas de juros, gerou desequilíbrios generalizados dos balanços de pagamento, com choque quádruplo na periferia:

> "O primeiro choque foi o da multiplicação da nossa dívida externa; o segundo, a diminuição dos preços das nossas *commodities*; o terceiro, o do preço da energia; e o quarto, absolutamente decisivo, o do nosso afastamento do sistema financeiro internacional, depois da moratória mexicana" (Fiori, 1996, p. 162).

Visto desta ótica, a crise do Estado no Brasil foi essencialmente financeira, fruto das modificações do quadro econômico internacional, agravada pelos fatores internos, que a diferencia de outras países em similar posição mundial, pelo tipo de resposta interna. Nesse sentido, a crise se relaciona à natureza conservadora das coalizões de poder que sustentaram o final dos governos militares e o início dos democráticos, que vetou quaisquer tentativas estratégicas que envolvessem aumento do papel do Estado, conduzindo o país ao compasso de espera dos tão aludidos investimentos diretos

estrangeiros, que deveriam dinamizar a economia na ausência de investimentos públicos e privados locais.

Willamson (1992) resume as nove principais políticas cobradas da América Latina pelo "consenso de Washington"[35] em 1989, composto por representantes do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e governo dos Estados Unidos.

1) **Disciplina Fiscal**. Redução dos déficits orçamentários, sem o recurso do imposto inflacionário, e do deficit operacional (déficit, descontada apenas a parte dos juros que compensam a inflação) a não mais de 2% do PIB.

2) **Prioridade dos gastos públicos**. Redirecionar gastos para áreas negligenciadas com alto retorno econômico e potencial, para melhorar a distribuição de renda, como saúde, educação e infra-estrutura.

3) **Reforma Fiscal**. Aumento da base tributária e corte nas taxas tributárias marginais.

4) **Liberalização de financiamento**, cujo objetivo final é uma taxa de juro determinada pelo mercado; porém, dadas as condições de falta de confiança crônica, o juro seria alto. Nestas circunstâncias, cabe ao governo intervir e eliminar devedores privilegiados, buscando um taxa de juro real positiva e moderada.

5) **Taxa de câmbio** fixada em nível suficiente para induzir o crescimento rápido das exportações.

6) **Liberalização do comércio**. Restrições quantitativas devem ser substituídas por restrições tarifárias, e estas progressivamente reduzidas a algo em torno de 10% (no máximo 20%), sendo recomendável a desaceleração do processo quando as condições macroeconômicas são adversas (recessão e déficits).

7) **Investimento externo direto**. Barreiras impeditivas de entrada de firmas estrangeiras devem ser abolidas.

8) **Privatização** de empresas estatais.

9) **Desregulamentação**. Extinguir regulamentações que impeçam a entrada de novas firmas ou que restrinjam a competição, assegurando que toda a regulamentação

[35] Expressão criada pelo autor para designar sua taxinomia do núcleo comum sobre as recomendações (exigências, segundo Willamson) para América Latina.

seja justificada por critérios técnicos, como segurança e meio ambiente, ou para supervisão das instituições financeiras.

É relevante destacar que a classificação de Willamson não é um receituário de verdades resultantes da análise econômica sobre a situação latino-americana, mas uma descrição das orientações que são cobradas e implementadas; como veremos adiante no caso brasileiro, não estão livres de controvérsias.

Compartilhando desta opinião, Delorne (1997), ao analisar uma das principais forças motrizes das transformações nos países da Europa Central e Oriental, ou seja, a comparação contínua com as economias ocidentais que implica, segundo o autor, a disposição de imitá-las, chega a duas importantes críticas.

A primeira, partindo-se do "pressuposto de que quadros de representação e visões de mundo são importantes para reflexão e tomada de decisões no planejamento econômico" (p. 80), e de que seria "razoável considerar que, numa transformação estrutural, o número e a variedade de interações que se tornam relevantes é maior do que em uma situação estável ou quase estável" (p. 81), torna as análises movidas pelo estado final (*end-state driven*) restritas demais para derivar princípios de orientação para economias em transformação. Delorne se refere aos imperativos **liberalização, estabilização macroeconômica** e **privatização** gradativamente transpostas das economias desenvolvidas ocidentais para aquelas, e que não dão conta da multidimensionalidade que vai além da esfera econômica, carecendo de melhor compreensão da arquitetura institucional e do funcionamento das instituições.

> "[...] é mais fácil fazer a França do que fazer os franceses. Nós, hoje, estamos tentando fazer o nosso país à imagem e semelhança dos Estados Unidos, mas não estamos nos transformando em americanos. Dirigimos Honda, Mitsubishi, Cadillac, Ford, Citröen, mas ninguém obedece aos sinais, porque quem dirige não são os franceses, ou alemães, mas brasileiros" (Da Matta, 1996, p. 248).

A segunda, consiste na dependência excessiva da capacidade espontânea dos mercados em impelir as variáveis econômicas para um caminho favorável, resultado da "rejeição exagerada da ação governamental que se manifestou na corrida para descartar as cotas de importação e reduzir as tarifas a níveis desprezíveis, como a promoção da indústria, e no já mencionado abandono do Estado" (p. 83). Essa crítica é derivada da

primeira, por implicar simplificação excessiva do papel do Estado, "visto através de uma espécie de dicotomia entre Estado e mercado" (p. 83). Nesta medida, segundo o autor[36]:

> "Eles [países da Europa central e oriental] parecem ser dominados, em diferentes graus nos diferentes países, por uma disposição tecnocrática em criar mercados como se estes fossem uma espécie de experimentação baseada em leis universais, decisões abrangentes, planos-mestres e fé no conhecimento especializado dos economistas, menosprezando a importância e o significado tanto da história quanto da necessidade de se lidar com a duração" (p. 91).

A década de 80 teve como foco de atenção os ajustes estruturais das economias, em especial as que se encontravam em posição fragilizada de endividamento internacional; esses ajustes foram predominantemente fiscais e de reformas orientadas para o mercado. Ainda que essa tendência permaneça na década de 90, como vimos nas considerações de Willamson (1997) sobre as orientações de Washington, a ênfase dos anos 90 se desloca para o papel do Estado, mais especificamente para a reforma administrativa.

Para além da esfera econômica, a teoria cepalina[37] vigente na América Latina, muito utilizada no Brasil, sobretudo em São Paulo, que produziu forte industrialização e geração de riqueza, foi incapaz de estabelecer sintonia com as necessidades de transformações da sociedade brasileira. Darcy Ribeiro (1995) lembra que naquele estado, metade da população continuou sem completar a quarta série primária, que juntamente com o problema da fome, apresenta um quadro de vergonhosa incoerência originária do modelo adotado.

A doutrina cepalina, institucionalizou-se no Brasil, não apenas pelas orientações e políticas no sentido fora-para-dentro, mas reproduziu aqui locais de debate e difusão de suas idéias. É o caso do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), criado em 1955 e fechado em 64, que tinha como objetivo elaborar uma teoria de desenvolvimento nacional.

Apesar de nunca ter participado diretamente de qualquer governo, teve, segundo Sodré (1995), grande influência política e forte papel consultivo e de debate:

> "O Instituto contava com diversos pensadores dessa linha [CEPAL]: Ignácio Rangel, recentemente falecido, tinha feito curso na CEPAL; Domar Campos, que foi professor de Economia no ISEB, também defendia as teses cepalianas; Guerreiro Ramos, professor de sociologia, era um cepaliano convicto. As pessoas que estudaram na CEPAL, que comungavam da

---

[36]Não podemos esquecer que a aplicação das críticas de Delorne às políticas descritas por Willamson, ainda que baseadas no mesmo argumento teórico e na forma semelhante de transformações estruturais entre países latino-americanos e orientais e centro-europeus, devem ser relativizadas, por se tratar de uma extrapolação feita pelo autor dessa dissertação.

[37] A Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), é um órgão da ONU fundado em 1948, que se propõe debates e diretrizes para o crescimento econômico.

> sua concepção de desenvolvimento, tiveram um papel eminente, triunfante, na formulação da teoria do desenvolvimento do ISEB" (p. 222).

É verdade que, durante os governos militares, a participação do Estado na economia aumentou muito, por dois motivos: "de um lado, havia a idéia de indústria como poder nacional, a qual deveria ser impulsionada pelo poder público; de outro, adotou-se um modelo de Estado assistencial, que terminou transformando-o em hospital de empresas privadas, realizando uma estatização perversa [...]" (Furtado, 1996).

4.3 AMBIENTE INSTITUCIONAL

Este item contém quatro etapas. A primeira destina-se a apresentar as características institucionais do Estado, enquanto as três seguintes visam, nesta ordem, avaliar: as principais mudanças cristalizadas na forma de lei, os princípios orientadores das mudanças no entendimento acadêmico, e o como se comporta a difusão social do assunto.

4.3.1 ESTADO BRASILEIRO: ELEMENTOS ORIENTADORES DAS REFORMAS

É importante destacar inicialmente que se observou concordância generalizada entre os autores consultados sobre a vocação empresarial do país e sua industrialização, notadamente consolidada a partir da década de 50. Este espírito capitalista brasileiro, no entanto, carrega em si a idéia de dependência e tutela, inicialmente como parte do expansionismo da metrópole portuguesa e, ao longo da história, o estabelecimento de um Estado intervencionista, que se intercala com momentos de liberalismo.

Hoje, o que a linguagem popular representa sob o nome de **crise do Estado** é um rótulo de várias leituras possíveis, que mantêm em suas variantes três argumentos comuns:

1) não se questiona a capacidade brasileira de integrar-se às perspectivas futuras do capitalismo, independentemente de quão divergentes sejam as estratégias de integração;

2) apesar de razões não consensuais, é unânime a conclusão de que o aparelho público nacional requer reformulações que permitam fazer frente ao novo arranjo geopolítico mundial e às mudanças em curso no sistema financeiro e produtivo;

3) a relação Estado e sociedade (incluindo-se aí a esfera econômica), nos conduziu a um presente com problemáticas mais complexas que as enfrentadas hoje

pelos países desenvolvidos. Nesses últimos, por exemplo, o desemprego tem raízes no avanço e uso intensivo da tecnologia, que aumentou e refinou o sistema produtivo sem igual contrapartida em empregos; já no caso brasileiro e de outros semelhantes, além dessa dificuldade a ser resolvida entre hoje e amanhã, carregamos o acúmulo passado de desigualdades.

Particularmente, no que se refere ao argumentos 1 e 3, Darcy Ribeiro (1995, p. 447/48) sintetiza esta complexidade:

> "Essa primazia do lucro sobre a necessidade gera um sistema econômico acionado por um ritmo acelerado de produção do que o mercado externo dela exigia, com base numa força de trabalho afundada no atraso, famélica, porque nenhuma atenção se dava à produção e reprodução das suas condições de existência. [...] Em conseqüência, coexistiram sempre uma prosperidade empresarial, que às vezes chegava a ser a maior do mundo, e uma penúria generalizada da população local".

O país está em crise de identidade e se vem mantendo em estado de inércia há 15 anos, necessitando de um novo projeto estratégico. Porém o que está tornando isso tão difícil é o fato de estarmos agarrados ao modelo anterior, isto é, substituição de importações (Aspásia Camargo, 1993).

Para Furtado (1996) o Brasil é um país de **mentalidade-reflexo**, na qual devemos adotar políticas liberais automaticamente, visto que esta foi a orientação que predominou na Inglaterra de Thatcher, ou nos Estados Unidos de Reagan. Dessa forma, nosso liberalismo não é fruto de reflexão, de debate, mas da **incapacidade de pensarmos** com autonomia. Em adição, o que torna a discussão sobre a reformulação do sistema público ainda mais relevante é o fato, segundo o autor, de o Estado ser o mais importante instrumento que uma sociedade tem para agir sobre si mesma.

Darcy Ribeiro (1995) enfatiza o aspecto ideológico da privatização, no qual o privatismo é pensado como doutrina, mas aplicado, na prática, em cima de empresas que são bens concretos. Segundo o autor, essa prioridade houve nos Estados Unidos, bem como na Inglaterra, entretanto, em todo lugar em que se privatizou, ampliou-se o capital e vendeu-se nacionalmente: "Aqui, não. O Estado pôs mais dinheiro para a empresa ser vendida" (p. 93).

A constatação fundamental que se defende é a privatização enquanto valor, apresentada com mais importante ou dissociada da privatização enquanto estratégia de reforma, raciocínio este partilhado por Rosenthal (1996, p. 106, negritos ausentes no original): "Nos últimos tempos, **está na moda** atribuir uma responsabilidade maior ao

mecanismo do mercado como destinador de recursos, e à iniciativa privada como impulsionadora do crescimento".

A par do caráter valorativo (ou ideológico) que orienta o processo de reforma do Estado, e da crítica de seus pressupostos (crenças), ou seja, dos questionamentos ao que poucas décadas atrás era fortemente aceito como sendo papel do Estado dentro de um mundo cuja organização se tomava como razoavelmente conhecida, está não apenas a argumentação técnica[38], mas também a particularidade histórica brasileira de não ter aprendido a se organizar em ambiente democrático, por ser um país construído sob bases predominantemente autoritárias, primeiro no regime imperial e, neste século, entre ditaduras civis e militares.

É neste sentido que se pode entender a afirmativa de Furtado (1996, p. 69): só "a democracia é capaz de produzir esse milagre, ao transformar a política em uma arena aberta ao debate. Em um Brasil ainda em formação e muito heterogêneo, com inúmeras contradições, a cortina [regime autoritário] desceu do dia para a noite".

A baixa cristalização do quadro partidário que coexistiu com a instauração da chamada Nova República, configurou um sistema partidário totalmente distinto daquele que vigorava antes do movimento de 64.

Para Diniz (1997), sob esse aspecto o Brasil contrasta fortemente com outros países recém-saídos de experiências autoritárias, como o Uruguai e Argentina, nos quais a ascensão dos blancos e colorados no primeiro, e radicais e peronistas no segundo: tratou-se da regeneração e retomada de partidos anteriormente existentes.

> "Efetivamente, após três eleições - 1985, 1986 e 1988, o sistema partidário da Nova República apresentava um alto grau de indefinição quanto ao número de partidos relevantes, quanto à força de cada um deles e quanto à sua posição no espectro partidário" (Diniz, 1997, p. 135).

A multiplicidade de pressões contraditórias conduziram à paralisia decisória[39] e à perda de credibilidade, manifesta nas urnas. No que se refere ao processo de tomada de decisões, a produção de políticas assumiu fortes traços de liberdade, "[...] sem consulta e sem transparência, por um pequeno círculo que se localiza em instâncias enclausuradas

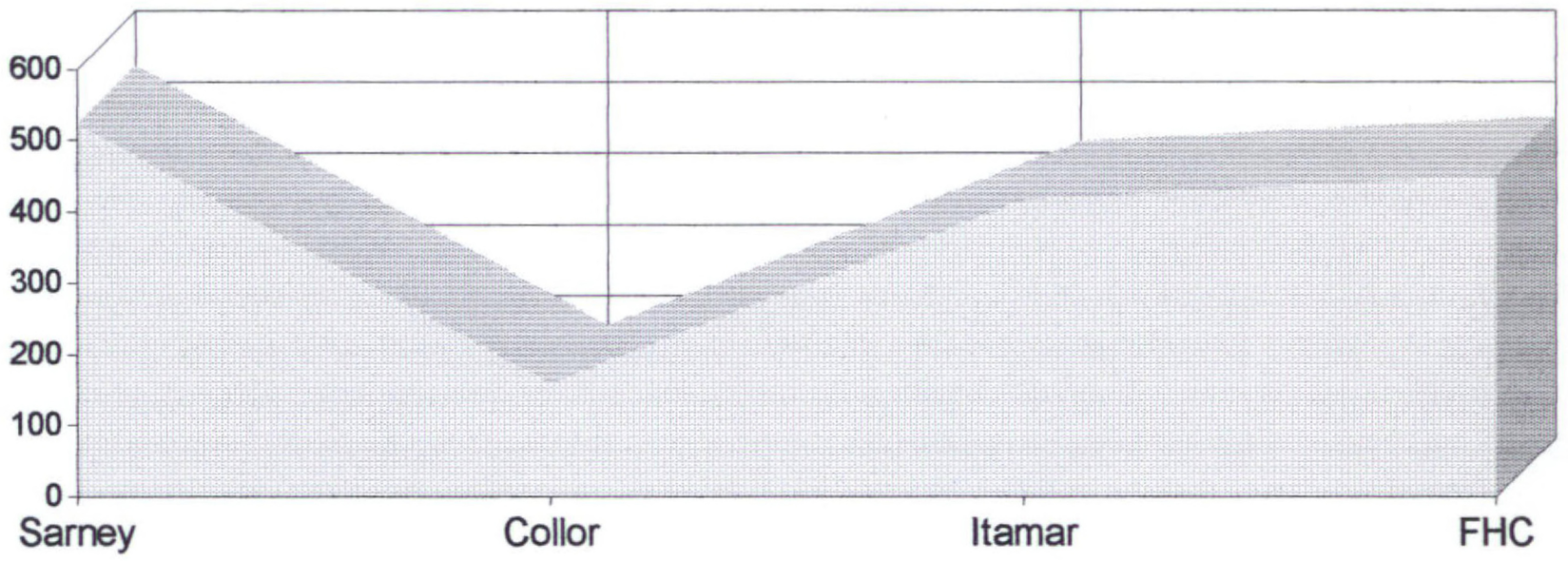
---

[38] A palavra técnica está sendo empregada aqui como sinônimo de justificativas para necessidade de mudança, que em princípio não conteriam elementos ideológicos, pretendendo ser estritamente factuais. Um caso muito comum pode ser exemplificado na seguinte seqüência. é fato que o Estado não tem mais dinheiro para sustentar a expansão dos investimentos, é fato que um aumento tributário neste momento comprometeria o sistema produtivo, e é fato que o sistema político é incapaz de produzir mudança na base tributária no curto prazo; logo nos resta a alternativa de privatizar para evitar deterioração comprometedora da infra-estrutura.

[39] Uma outra forma de se apresentar o problema da incapacidade decisória é apresentada no Anexo 3.

na alta burocracia" (p. 181); contornando o Congresso, ganharam efetividade por meio de decretos-lei e medidas provisórias, como exemplifica o Gráfico 5.

GRÁFICO 5: GOVERNOS E USO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS



Fonte: elaborado a partir dos dados de Diniz (1997, p. 182).
Nota: no governo Sarney, além das MPs, incluem-se os decretos leis, e no governo FHC aos dados originais que só contemplavam o ano de 95, foram somados os dados de 96 levantados por Monteiro (1997).

Tal recurso utilizado para amenizar a fragmentação e incapacidade de se operacionalizar em ambiente democrático, evidencia o que Monteiro (1997) chamou de dissipação institucional. Desse fenômeno, dentre o conjunto elencado pelo autor, três implicações merecem ser destacadas aqui.

Primeiro, as medidas provisórias são essencialmente determinadas pelas prioridades e preferências dos burocratas, com transferência de poder da legislatura para a burocracia.

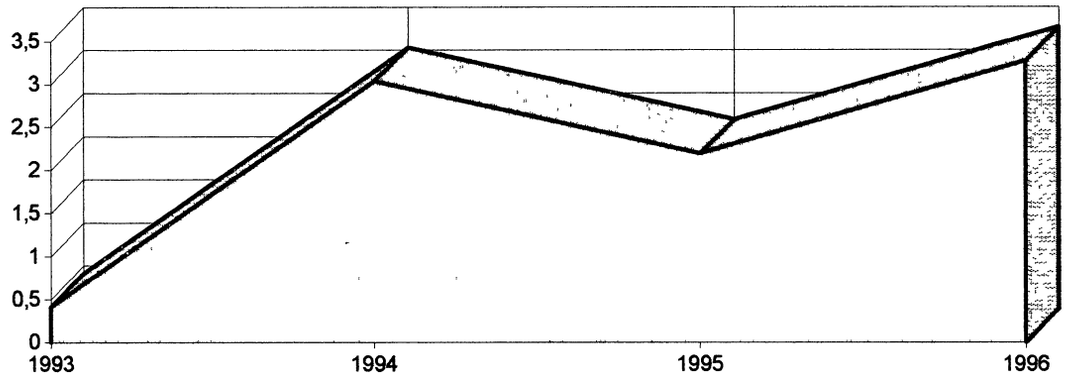
Segundo, ainda que uma MP possa vir a se transformar em lei votada pelo Congresso, trata-se de um ato que não depende da vontade dos políticos, o que reduz o incentivo à participação dos políticos na escolha coletiva.

Por último, a emissão de MPs ao longo do ano não apresenta um padrão regular, e sua intensa oscilação é, por si mesma, fator de perturbação no conjunto de escolhas dos agentes privados.

O Gráfico 6, apresenta, no raciocínio de Monteiro, a dissipação institucional no período de janeiro de 93 a outubro de 96, calculado pelo número de medidas provisórias

dividido pela média de leis no igual período, indicando em essência o excedente de burocracia.

GRÁFICO 6: DISSIPAÇÃO INSTITUCIONAL



Fonte: elaborado a partir dos dados apresentados por Monteiro (1997).

Kandir (1995) vê como indissociável o encaminhamento das reformas constitucionais e a expectativa favorável para investimentos, posto que estas estão condicionadas à oferta de energia, transportes e telecomunicações. Ocorre que, o crescimento de 5%, durante quatro anos, implicaria necessidades de investimentos naqueles setores de US$ 72 bilhões, o que significa US$ 18 bilhões por ano; porém, quando tomamos as características restritivas da Constituição para esses investimentos, a capacidade nas atuais circunstâncias permite cifras entre US$ 7 ou US$ 8 bilhões, "isso leva o empresário a pensar que não vai haver em 1998/99 uma oferta de bens em infra-estrutura suficiente para ocupar plenamente a sua capacidade. Em face disso, ele resolve não investir por enquanto" (p. 15).

A defesa de Fiori da origem financeira, e não fiscal, da crise brasileira, e principalmente, da razão pela qual internamente houve maior consenso sobre a necessidade de investimentos externos diretos, em detrimento de alternativas negociadas dentro país, encontra respaldo no entendimento de Coutinho (1995) sobre a lógica predominante no sistema financeiro nacional, que o distingue, por exemplo, do japonês: "[...]o comportamento do sistema bancário sempre foi um **comportamento** muito **cartorial**, muito pouco propenso ao risco de um empreendimento produtivo e muito

divorciado de investimentos de **prazos mais longos**" (p. 199, negritos não existentes no original). O que restringe toda a possibilidade significativa de fomento à atuação do Estado, mais especificamente, ao BNDES, e a fontes internacionais sob orientação da ONU, como o BID, ainda assim sujeito ao aval da União.

A consciência clara de que é necessário estar preparado para participar da competição internacional já está presente nas empresas, visto que desenvolvimento sem abertura quase sempre leva à acumulação de atraso tecnológico (Furtado, 1996). Não se deve, no entanto, confundir a predisposição a concorrência, com concorrência efetiva, posto que as exportações não têm representado mais do que 10% do PIB, indicando um caráter ainda essencialmente fechado da economia brasileira.

Em paralelo à discussão sobre o distúrbio econômico observado nas empresas públicas, existem as disfuncionalidades políticas, como corrupção e clientelismo, o forte grau de dependência das posturas e orientação dos governos federais, estatuais e municipais, conforme cada caso, que afetam suas ações de longo prazo. Em seu conjunto, esses fatores constituem dificultadores do processo de atualização tecnológica e aprimoramento da produção.

Está fora da especificidade proposta por esta pesquisa, discutir a validade geral do contexto ou das estruturas apresentadas com relação ao Estado, porém o caso COPEL exige que se mencione a não existência, na literatura consultada, de consenso sobre as empresas estatais nos casos de monopólios naturais. O que se pode observar foi a tendência por um modelo de privatização com a presença de agência regulatória independente.

Frischtak (1994) entende que a transição de um economia bastante fechada, autarquizada para uma economia aberta deveria ter ocorrido no Brasil no final da década de 70 ou início da de 80, na qual o *moto* é a **parceria**, ou seja, o papel do Estado é ser parceiro dos grupos com capacidade de transformação social.

Esta posição é partilhada por Coutinho (1995), para o qual o significado daquela palavras tem pelo menos três sentidos: **parcerias** diretas, **privatização** e **concessão antecipada** de serviços. No setor de energia elétrica, o autor identifica, por exemplo, um amplo espaço para **co-geração** de energia em pequenos aproveitamentos, a possibilidade de **participação privada** na distribuição e a viabilidade de atrair capital e empresas

privadas para concluir usinas que estão em andamento. No entanto, para captação de novos investimentos, é preciso que o setor público esteja estruturado, com sua **gestão profissionalizada**, menos sujeita à **ingerência política**.

No entendimento de Dias e Rodrigues (1997), o questionamento ao modelo que pautava o funcionamento das indústrias de rede começa a ser transformado, a partir da desregulamentação das indústrias de gás natural, telecomunicações e energia elétrica norte americanas, ganhando "uma dimensão quase planetária com as privatizações ocorridas na Inglaterra durante o governo Thatcher" (p. 72).

Os principais fatores que contribuíram para as críticas surgidas na década de 70 foram a universalização da informação, o desenvolvimento tecnológico e a conseqüente aceleração e expansão do processo produtivo. Para Conforto (1997), é o Estado centralizador, detentor, distribuidor e executor das políticas de produção, proprietário dos meios, com organização funcional verticalizada, que passa a ser questionado; nas palavras da autora:

> "O peso da estrutura, os altos custos da totalidade da produção, a multiplicação desnecessária de seus quadros, os limites legais e fiscais para o levantamento de recursos e para o estabelecimento de parcerias, convênios e associações, as injunções de interesses políticos, em suma, a obsolescência de seus meios impede que seu aparelho atue de forma eficaz diante dos desafios que se colocam a partir da mudança estrutural" (p. 216/217)

Para Conforto, das recentes transformações geopolíticas na Europa, com a globalização das trocas e aberturas das fronteiras fiscais e ideológicas, originaram-se pressões que exigiam dos países periféricos realinhamento, tanto pelo processo de imitação descrito por Delorne (1997), em seu estudo sobre países da Europa Central e Oriental, quanto pela imposição exemplificada por Willamson (1997) em seu resumo de políticas orientadoras para América Latina nos anos 90.

A resultante dessas pressões apontam para uma função do Estado, no que se refere a empresas caracterizadas como monopólio natural, atuante como planificador, mobilizador e agente regulador das relações entre concessionária e usuário final. Não deve ser ignorado, porém, "o risco dessas medidas e seus reflexos junto a uma **população fragmentada**, mal atendida em suas necessidades básicas, e **sem** uma tradição histórica de **participação social**" (Conforto, 1997, p. 218, negritos ausentes no original), como é o caso brasileiro.

A nova direção proposta para o Estado implica no âmbito das empresa de rede, a adoção dos seguintes princípios orientadores:

> "[...] imparcialidade, eqüidade de tratamento e procedimentos claros, enfatizando a descentralização de responsabilidades, a autonomia e a gestão, dentro de uma regulação de coordenação e controle, num esquema de grandes responsabilidades, cooperação e pequenas e ágeis estruturas [...] ênfase na satisfação do consumidor [e] controle participativo [...]" (Conforto, 1997, p. 220/21)

4.3.2 LEGISLAÇÃO

No Brasil, estas transformações se tornam sistemáticas e ganham velocidade em 1994, com o início do Governo Fernando Henrique Cardoso, que transformou a Secretaria de Administração Federal (SAF), responsável pela gerência do serviço público, no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

Após uma ano, segundo Bresser Pereira[40] (1997), de reações contrárias dos funcionários públicos civis, intelectuais e imprensa, para a necessidade de reformas convergem apoio e, em agosto de 1995 é enviado ao Congresso Nacional o **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, cuja proposta básica era a mudança da administração pública brasileira, de sua linha burocrática para pública gerencial. A Figura 7 reproduz a síntese feita por Bresser Pereira (1996) da estratégia de reforma contida naquele documento.

FIGURA 7: ESTRATÉGIA DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

	Forma de Propriedade			Forma de Administração		Instituições Estratégicas
	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Privada	
Núcleo Estratégico: Legislativo, Tribunais, Presidência, Cúpula dos Ministérios	◯			◯		Carreiras e Concursos
Atividades Exclusivas: Segurança Pública, Controle, Fiscalização, Subsídios, Seguridade Social Básica	◯				◯	Agências Executivas
Serviços Não Exclusivos: Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	publicização[1] →	◯			◯	Organizações Sociais
Produção para o ercado: Empresas Estatais	privatização →		◯		◯	Empresa Privada

[1] manutenção do caráter público, com financiamento, mas não posse, estatal.
Fonte: Bresser Pereira (1996, p. 284)

A estrutura apresentada na Figura 7 representa os quatro setores componentes dos Estados modernos em suas tendências mais recentes: o núcleo estratégico, as atividades

[40] O autor é também, o ministro do MARE desde sua criação.

exclusivas, os serviços não-exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado (Bresser Pereira, 1997).

> "O núcleo estratégico é o centro no qual se definem a lei e as políticas públicas, e se garante, em nível alto, seu cumprimento. É formado pelo Parlamento, pelos Tribunais, pelo Presidente ou Primeiro-ministro, por seus ministros e pela cúpula dos servidores civis [...]"
> "As atividades exclusivas são aquelas que envolvem o poder de Estado. São as atividades que garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. Integram este setor as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos - as funções tradicionais do Estado - e também as agências reguladoras, as agências de financiamento, fomento e controle dos serviços sociais e da seguridade social".
> "Os serviços não-exclusivos são os serviços que o Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício do poder extroverso do Estado, podem ser também oferecidos polo setor privado e pelo setor público não-estatal. Este setor compreende os serviços de educação, de saúde, culturais e de pesquisa científica" (Bresser Pereira, 1997, p. 34)

Nos dois primeiro setores a questão da propriedade é essencial, sendo por definição, estatal; no terceiro, sua especificação é mais complexa, não havendo possibilidade *a priori* de seu estabelecimento. O último setor é o de produção de bens e serviços, formado pela empresas estatais. Nesse domínio, a questão da propriedade pelo Estado não é essencial no consenso teórico recente e, na prática, vem demonstrando as fraquezas de sua concepção.

Esse entendimento é corroborado por Rezende (1992), para quem o modelo de descentralização administrativa resultante da reforma constitucional de 1967 (Decreto-lei 200/67) buscava maior eficiência na produção pública de bens e serviços pela multiplicação de órgão descentralizados. Sobre suas conseqüências, o autor relembra as conclusões alcançadas por um estudo do Instituto de Administração da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (IA-FEA-USP, 1987), no qual se observou que o regime de concessão de serviços públicos no Brasil perdeu sua funcionalidade, à medida que o crescimento do setor produtivo estatal na produção da infra-estrutura básica (transportes, telecomunicações e energia) e no provimento de serviços urbanos (transportes urbano coletivo, iluminação e saneamento) acarretou o virtual aniquilamento da iniciativa privada, com exceção do transporte aéreo e do rodoviário e de passageiros.

Especificamente quanto às concessionárias de energia, merece destaque a Lei 8.631 (04/03/93), que extingue o regime de remuneração garantida, forçando as empresas a restaurar sua rentabilidade e reduzir seus custos operacionais. Outra grande inovação dessa lei foi a transferência da responsabilidade de fixação das tarifas para as

concessionárias, sujeitas aos critérios definidos em lei e aprovados pelo órgão regulador, com base nos custos operacionais.

Complementar a 8.631, a Lei 8.724 (04/03/93) trata dos procedimentos de compensação dos saldo da Conta de Resultados a Compensar[41] .

A Lei 8.987 (13/02/95) atualmente disciplina a concessão de serviços públicos, dispondo sobre a concessão e permissão previstas no artigo 175 da Constituição Federal de 1988, complementada pela Lei 9.074 (07/07/95), que estabelece normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões. Dessa lei Conforto (1997) destaca os seguintes aspectos relevantes:

1) no artigo 9, que trata do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, estabelece as condições de revisão do contrato em face da perda do poder aquisitivo da moeda e da ocorrência de fatos imprevisíveis ou não incluídos no contrato inicial. Esse artigo, juntamente com o artigo 13, que possibilita o uso de tarifas diferenciadas, são fundamentais para as garantias contratuais, sem as quais um investidor ou operador não poderia viabilizar sua participação,

2) no artigo 23, que dispõe sobre a arbitragem dos conflitos, especificando o foro e o *modus* amigável para dirimir dúvidas e conflitos; este dispositivo encontrou seu amparo na Lei 9.307 (23/09/96), que normatizou a questão com a instituição do instrumento jurídico do **tribunal arbitral**, cujos acordos entre as partes podem ter a força do transitado em julgado;

3) e no artigo 26, que admite a figura da subconcessão, nos termos previstos no contrato, desde que precedida de concorrência pública e expressamente autorizada pelo poder concedente.

Por fim, a Lei 9.427 (26/12/96) que cria a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), sob a forma de autarquia vinculada ao Ministério de Minas e Energia, que tem "por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal" (artigo 2).

---

[41]Por exemplo, durante a vigência do regime de remuneração garantida, se um concessionária tivesse o índice de 2% de retorno sobre o patrimônio, o governo federal garantia outros 8% para completar o mínimo de 10%, essa diferença era registrada na Conta de Resultados a Compensar.

Quanto aos decretos[42] que esclarecem procedimentos destas leis, estritamente no que se refere à energia elétrica, nota-se até 1992 a preocupação centrada na racionalização do uso. Ainda que persista nos anos seguintes, os focos a partir de 1993 são: **flexibilização** dos monopólios e **papel regulador** do Estado.

Finalmente, não é possível deixar de mencionar o Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), que mesmo não se relacionando diretamente com energia elétrica, afetou muito o cenário econômico brasileiro, por ter representado "uma tentativa de rompimento com a evolução histórica da industrialização brasileira e significou a busca da alteração de importantes condicionantes do ambiente que conformou esta industrialização. A Pice pode ser interpretada como resposta ao esgotamento do Modelo de Substituição de Importações" (Almeida, 1996, p. 82).

A PICE se constituiu de quatro documentos básicos. Diretrizes Gerais (DG, 26/06/90) que apresentavam os três programas da política de competitividade: programa de apoio à capacitação tecnológica da indústria brasileira (PACT, 12/09/90), programa brasileiro de qualidade e produtividade (PBQP, 07/11/90) e programa de competitividade industrial (PCI, 27/02/91).

4.3.3 PERIÓDICOS ACADÊMICOS

Nesta etapa, foram consideradas três revistas classificadas como acadêmicas, tomadas como representativas de três grandes linhas de pesquisa (administração de empresas, administração pública e economia política), a saber:

- Revista de Administração de Empresas (RAE)
- Revista de Administração Pública (RAP)
- Revista de Economia Política (REP)

Desses periódicos foram considerados artigos resultantes de pesquisas e análises que tratem das mudanças em curso ou apresentadas como necessárias, tanto no nível do Estado quanto no nível organizacional (especificamente empresas estatais), publicados entre janeiro de 1990 e dezembro de 1997.

---

[42] Pouco contribuiria para a finalidade deste trabalho, incluir neste sub-item também os decretos que operacionalizaram as leis. Citam-se nessa nota os mais importantes e seus temas, em ordem cronológicas: Decreto 96.652 (06/09/88), normas para concessão de centrais elétricas; 98.335 (26/10/89), regulamenta os serviços de energia elétrica; 99.656 (26/10/90), conservação de energia; (18/07/91), programa de conservação de energia; 774 (18/03/93) extingue o regime de remuneração garantida e trata do programa de conservação de energia; 1.009 (22/1/93), sistema nacional de transmissão, que controla também as privatizadas; (01/02/94) cria a comissão nacional de energia, responsável pela formulação da política de energia; 1.040 (11/01/94), linhas de crédito prioritárias para conservação de energia; 1.348 (28/12/94), regula a participação de concessionárias em aproveitamento hidráulico de outra concessionária; 1.171 (24/11/95), prorroga as concessões existentes; 2.003 (10/09/96), regula a produção por produtor independente e auto-produtor; e, 2.335 (06/10/97) trata da ANEEL. Fonte: Diário Oficial da União.

Uma vez selecionados, a leitura[43] dos artigos permitiu isolar os principais conceitos utilizados em cada um. Seguiu-se uma divisão em dois grandes grupos, Estado e Empresa Estatal, a partir da qual, interno a cada grupo, uma nova classificação foi realizada, tendo como critério a similaridade dos conceito e o foco central do artigo, obtendo-se os seguintes focos[44]:

Focos do grupo Estado

Papel: políticas públicas, novos paradigmas, planejamento, burocracia, Estado de bem-estar, solidariedade, relações com o mercado, modernização, reformas e revisão constitucional.

Estrutura: reforma administrativa, administração pública, federalismo, descentralização, arranjos institucionais, relações de trabalho e processos de transformação.

Modelo: ineficiência administrativa, endividamento, burocracia, desestatização, privatização, crise financeira do Estado, necessidade de reforma do Estado e desempenho público.

Qualidade e Gestão: responsabilidade administrativa, reforma administrativa, pensamento estratégico, privatização, recursos humanos, gestão de tecnologia, qualidade de gestão e serviços, competitividade, tercerizações, aprendizagem, representação de interesses, governabilidade, regulamentação e participação social.

Parceria e Regulamentação: flexibilização normativa, gestão descentralizada, regulamentação, eficiência, administração por objetivos e contratos de mercado.

Focos do grupo Empresa Estatal

Qualidade e Gestão: desempenho, racionalidade administrativa, qualidade de serviços e gestão, relacionamento com a sociedade, modernização e condições de trabalho.

---

[43] A leitura obedeceu ao seguinte critério: primeiro, leitura superficial visando a uma noção geral da argumentação e, segundo, leitura mais cuidadosa de suas considerações iniciais (ou introdução) e de suas conclusões, visando a selecionar palavras representativas de seus principais conceitos.

[44] Deve-se observar que o rótulo de alguns artigos, como pertencentes a este ou àquele foco, é passível de controvérsia, uma vez que dependeu do julgamento do autor desta dissertação. No Anexo 4 se encontram os títulos, autores e datas dos artigos considerados em cada periódico.

Estrutura: descentralização, diversificação, privatização e fontes de financiamento.

Responsabilidade e Regulamentação: descentralização, tarifas públicas, privatização, cultura, interesses privados, aprendizagem, regulamentação e estatização.

O objetivo desta forma de classificação[45], bem como de suas fases, é permitir a avaliação, no primeiro momento, da similaridade tanto de seus conceitos quanto de sua periodicidade, entre as discussões acerca do Estado e acerca das empresas estatais, ressaltando que um mesmo conceito pode aparecer em mais de um foco, dependendo do eixo principal apresentado pelo autor; por exemplo, a palavra **privatização** aparece no foco **regulamentação**, se esta for a preocupação central, e aparece também em **estrutura**, se for tomada como instrumento de mudança.

No segundo momento, avalia-se a complexidade das discussões, em cada um dos grupos, em função do número de focos abordados anualmente, o resultado consolidado encontra-se no Quadro 6[46].

QUADRO 6: FOCOS ENTRE 1990 E 1997 (RAP, RAE e REP)

FOCO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
PAPEL	1	1	2	-	5	-	-	1
ESTRUTURA	1	-	4	-	5	2	2	3
MODELO	1	3	1	1	2	1	-	-
QUALIDADE E GESTÃO	2	2	-	3	1	3	2	3
PARCERIA E REGULAMENTAÇÃO	-	-	-	1	3	1	3	2
QUALIDADE E GESTÃO	2	-	1	-	1	3	1	1
RESPONS. E REGULAMENTAÇÃO	-	1	-	1	1	-	3	2
ESTRUTURA	-	1	-	-	1	1	-	-
TOTAL	7	8	8	6	19	11	11	12

Fonte: elaborado a partir da consolidação dos quadros 3, 4 e 5

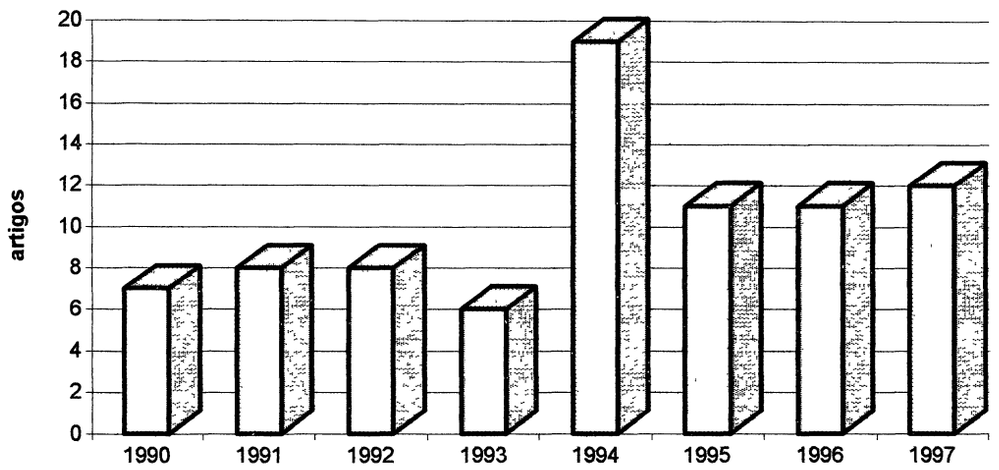
[45] A presente classificação foi adaptada de Mary M. Crossan e Tracy Guatto, a partir de seu trabalho "The Evolution of Organization Learning" (Working Paper Series, Richard Ivey School of Business - University of Western Ontario, fev/95).

[46] Os quadros 3, 4 e 5, apresentam isoladamente a classificação por foco e ano dos artigos para cada periódico considerado; estão disponíveis no Anexo 5.

Três pontos merecem destaque. Os temas endividamento, crise financeira e reforma do Estado (foco Modelo) predominaram no período 91/94; a preocupação com pensamento estratégico, competitividade, participação social e recursos humanos (foco Qualidade e Gestão) predominaram no período 93/97. Por último, no âmbito das empresas estatais, a preocupação com gestão e condições de trabalho (foco Qualidade e Gestão) e diversificação (foco Estrutura) ganharam regularidade a partir de 1994. Essas constatações serão particularmente importantes na apresentação do caso COPEL.

O Gráfico 7 apresenta o comportamento das discussões nas revistas acadêmicas, distinguindo claramente dois momentos: 90/93 e 94/97.

GRÁFICO 7: ARTIGOS SOBRE ESTADO E EMPRESA ESTATAL (RAP, REP E RAE)



Fonte: quadro 6.

Como complemento, para que se possa visualizar melhor a mudança de opiniões acerca da atuação do Estado como empresário, a Tabela 2 traz o resultado da pesquisa[47] realizada por Souza e Lamounier (1992) sobre elites brasileiras. Os seus resultados, quando comparados com as tendências apresentadas no sub-item legislação, permitem afirmar, com ressalvas, que houve gradativa mudança de opiniões em relação ao final da década passada.

[47] A pesquisa se baseou em 450 entrevistas realizadas entre nov/89 e jan/90, divididos nos seguintes setores de elite: empresários (76), líderes sindicais (34), líderes associativos (26), intelectuais (78), imprensa (34), políticos (108) militares (68) e altos administradores públicos (26).

TABELA 2: ÁREAS DE ATUAÇÃO DO ESTADO COMO EMPRESÁRIO* - em %

Áreas	desnecessário ou pouco necessário	algo necessário	muito ou totalmente necessário	não tem opinião
Petróleo	19	21	59	1
Ciência e tecnologia	17	23	58	2
Educação superior	19	23	56	2
Energia Elétrica	**15**	**29**	**55**	**1**
Telecomunicações	23	26	50	1
Ferrovias	25	27	47	1
Indústria farmacêutica	44	25	29	2
Siderurgia	56	19	24	1
Comércio exterior	62	22	13	3
Informática	64	19	15	2
Aviação comercial	80	11	7	2

* Resposta à pergunta: "Nas condições atuais, qual a necessidade de o setor público atuar como empresário nas seguintes áreas?"
Fonte: Souza e Lamounier (1992, p. 14)

4.3.4 PERIÓDICOS DE GRANDE PÚBLICO

Da Matta (1996) ao comentar os fundamentos e desenvolvimento de seu projeto mais recente, chamado Antropologia da pobreza, observa que um das descobertas que mais claramente já se definiram foi a não divergência ou diferenciação de visão de mundo das pessoas que vivem em áreas pobres, em relação ao Estado, que são muito semelhantes às da classe média.

> "Não são meliantes mentais, como acreditam alguns sociólogos, que atribuem a falta de educação do pobre brasileiro a uma visão de mundo supostamente mais pobre. Eles participam do universo da televisão tanto quanto a classe média - e ninguém vai me convencer de que esta vai além da novela, porque livro ninguém lê (p. 252).

Este argumento, somado à tese de Schaff (1996) comentada no final do capítulo 2, sobre o impacto da mídia na formação da opinião pública, serviu de justificativa para utilizar dois exemplos de veículos de informação de massa: o jornal Folha de São Paulo e a revista Exame.

Lamentavelmente não foi possível realizar esta tabulação diretamente com o veículo mais influente na formação da opinião pública, a televisão. Dessa forma, parte-se da hipótese de que estes representantes da mídia impressa são bons estimadores desse último. Os resultados da Folha[48] estão sintetizados nas tabelas 3 e 4.

[48] A busca no arquivo da Folha de São Paulo não incluiu cadernos regionais, anúncios, fascículos, nem material gráfico como tabelas e mapas

TABELA 3: FOLHA - TEXTOS SOBRE EMPRESAS ESTATAIS

Palavras-chave	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Investimentos	88	76	108	64	214	328	246	273
(+) privatização *	39	35	48	52	78	146	103	151
gestão	39	35	48	29	132	166	94	88
(+) privatização *	17	15	21	13	44	70	40	50
qualidade	32	28	39	23	96	126	86	80
(+) privatização *	14	12	17	10	39	54	32	36
parceria	11	9	15	11	43	86	29	24
(+) privatização *	3	3	5	8	17	43	13	14
globalização	11	10	9	8	8	40	46	49
(+) privatização *	6	5	7	4	5	17	19	27

* Número de textos que contenham a palavra-chave vinculada a palavra privatização
Fonte: Folha de São Paulo[49]

TABELA 4: FOLHA -TEXTOS SOBRE EMPRESAS ESTATAIS DO SETOR ELÉTRICO

Palavras-chave	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
investimentos	18	16	23	14	38	78	46	63
(+) privatização	11	10	11	8	19	50	32	41
gestão	3	3	4	2	17	28	13	10
(+) privatização	5	3	4	3	7	15	10	9
qualidade	5	4	6	3	11	14	16	14
(+) privatização	4	2	5	3	8	12	13	12
parceria	4	3	4	3	5	23	6	4
(+) privatização	1	1	2	3	4	17	6	4
globalização	2	2	3	2	5	5	8	2
(+) privatização	1	1	2	1	3	3	6	2

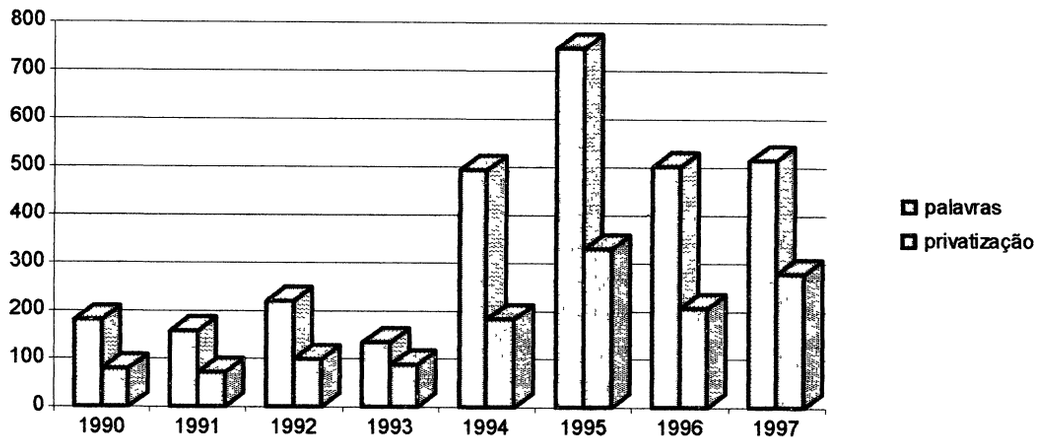
Fonte: Folha de São Paulo

Importa destacar que, nas cinco palavras-chaves selecionadas, apesar de todas terem forte vinculação com privatização, sua discussão não se resume a ela.

Os gráficos 8 e 9, elaborados a partir da consolidação dos dados presentes nas tabelas 3 e 4, não apresentam divergência quanto aos dois momentos encontrados nos periódicos acadêmicos.

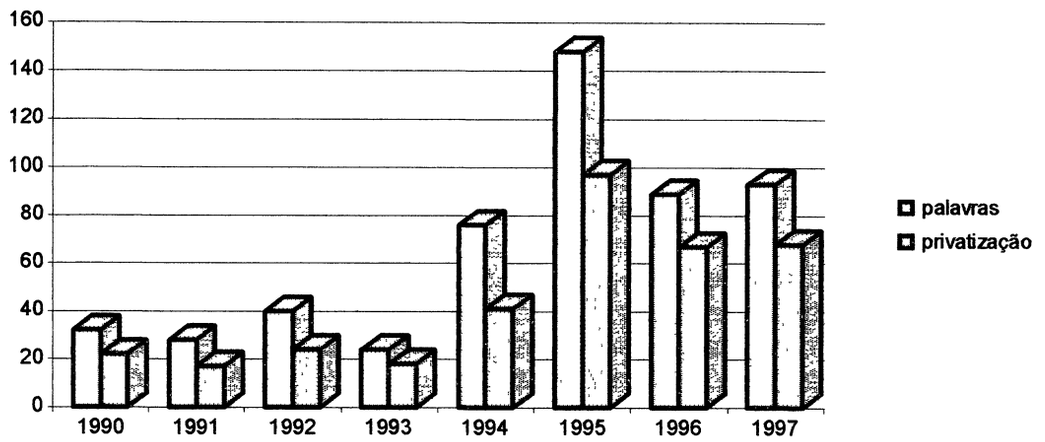
[49] Os anos 1990 a 1993 foram levantados pelo Banco de Dados da Folha, em pesquisa que obedeceu aos critérios especificados pelo autor desta dissertação. Os anos de 1994 a 1997 foram pesquisados via Internet no endereço http://fws.uol.com.br/folio.pgi/ , entre os dias 20/10/97 e 15/01/98.

GRÁFICO 8: TEXTOS SOBRE EMPRESAS ESTATAIS



Fonte: elaborado a partir do Tabela 3.

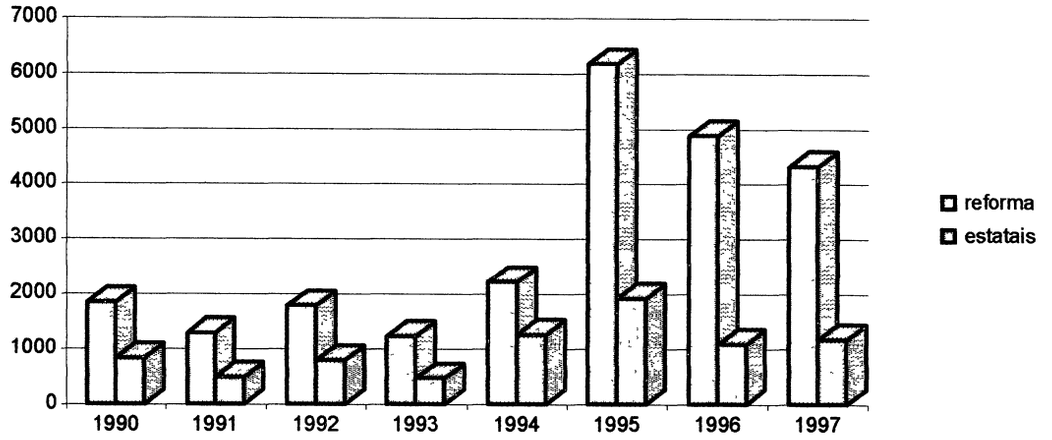
GRÁFICO 9: TEXTOS SOBRE ESTATAIS DE ENERGIA



Fonte: elaborado a partir do Tabela 4.

O mesmo é verdade para o Gráfico 10: apresenta a consolidação, não constante das tabelas, da vinculação do tema reforma do Estado e empresas estatais.

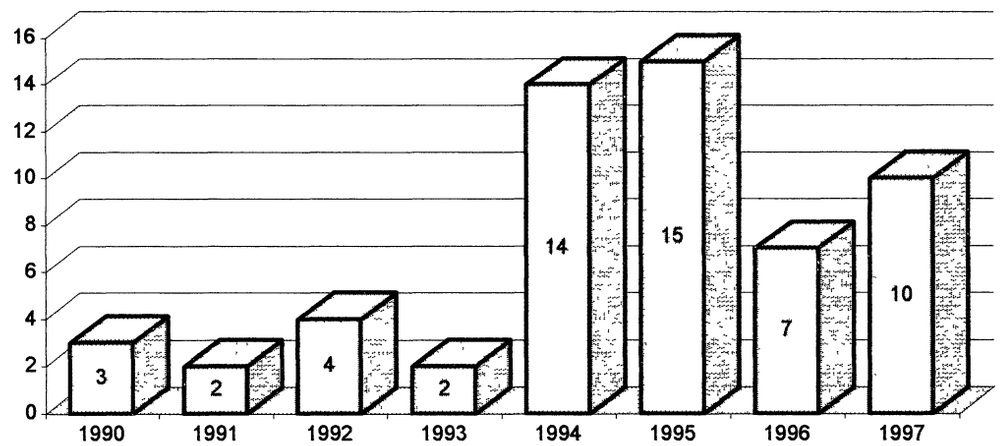
GRÁFICO 10: TEXTOS SOBRE REFORMA DO ESTADO E EMPRESAS ESTATAIS



Fonte: Folha de São Paulo

Da mesma forma, o Gráfico 11 apresenta o comportamento das discussões observadas na revista Exame. Neste caso, consideraram-se apenas os textos que a revista classificou como reportagens, com universo de 334 (jan/90 e dez/97), sendo 57 (17,10%) relevantes para esta pesquisa.

GRÁFICO 11: REPORTAGENS SOBRE REFORMA DO ESTADO E EMPRESAS ESTATAIS



Fonte: Exame - CD-ROM 97 e revistas Exame entre agosto e dezembro de 1997

4.4 AMBIENTE TÉCNICO

Este item é, sem dúvida, o mais precário nesta análise de dados. A razão desta condição reside no fato de não se poder emitir opinião consistente sem comparação

quantitativa com outras empresas do setor, considerando suas diferenças nos indicadores de incerteza e dependência. Contudo é possível apresentar considerações que possam sustentar algum juízo sobre o ambiente técnico da COPEL.

Dias e Rodrigues (1997) definem indústrias de rede, como é o caso da COPEL, pelo conjunto de indústrias dependentes da implantação de malhas (ou redes) para transporte e distribuição até o consumidor de seus respectivos produtos. Dentre as principais características desse tipo de indústria destaca-se:

1) a necessidade de **equilíbrio instantâneo** entre **oferta** e **procura**, dadas as dificuldades técnicas de **estocagem**;

2) os segmentos de **transporte** e **distribuição** são caracterizados como exemplos clássicos de **monopólio natural**;

3) a presença de **economias de escala**, principalmente nos segmentos de transporte e distribuição;

4) e extensa rede de interconexões fixas, implicando do ponto de vista do **consumidor**, **menor flexibilidade** de mudança de fornecedor.

Somados a estas características, apresentam-se de forma discursiva alguns comentários inferidos da leitura dos relatórios de atividades e entrevistas acerca das condições de incerteza e dependência da COPEL.

Aspectos que afetam a incerteza

1) HOMOGENEIDADE/HETEROGENEIDADE: quanto aos fornecedores de energia para COPEL, não houve alterações, sendo que Itaipu é o principal fornecedor; quanto às classes de consumo, as maiores variações foram as residenciais e comerciais, principalmente em função dos efeitos do Plano real: aumento no número de ligações e crediários mais longos no varejo.

2) ESTABILIDADE/VARIABILIDADE: conforme apurado em entrevistas, não houve avanços tecnológicos significativos no setor.

3) AMEAÇA/SEGURANÇA: pela natureza do serviço prestado pela COPEL e sua importância no desenvolvimento econômico, seus *stakeholders* apresentam atitude favorável às atividades da empresa.

4) INTERCONEXÃO/ISOLAMENTO: como é típico do setor, a COPEL apresenta forte conexão com seus consumidores e outras concessionárias. No caso dos primeiros, o poder de barganha é reduzido, dado o consumo compulsório dos serviços prestados; no segundo caso, a situação se inverte, dadas as necessidades de otimização do sistema integrado nacionalmente.

5) COORDENAÇÃO/NÃO-COORDENAÇÃO: tanto no consumo quanto em relação a outras concessionárias, há forte coordenação do setor.

Aspectos que afetam a dependência

1) ABUNDÂNCIA/ESCASSEZ: os recursos humanos parecem não oferecer restrições às necessidades operacionais da COPEL; as condições hidrológicas, ainda que não controláveis, são bastante estáveis; os recursos financeiros, sua maior restrição, parecem estar disponíveis, principalmente, após 1994.

2) CONCENTRAÇÃO/DISPERSÃO: as fontes de recursos necessários são conhecidas e acessíveis à empresa.

Em adição, a tabela 5 apresenta o comportamento dos consumidores no principal mercado da COPEL, o Estado do Paraná, cuja demanda, antes de quaisquer outras, deve ser suprida pela empresa.

Na Tabela 6, encontra-se os dados consolidados de consumo primário, geração própria e disponibilidade total de energia, que junto com a Tabela 5, fornecem subsídios para que se possam apresentar algumas afirmações.

TABELA 5: CLASSES DE CONSUMIDORES COPEL

Classe	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Residencial	100/27	108/27	114/24	120/24	121/26	138/27	154/28	160/28
Industrial	100/42	102/40	133/46	146/47	124/42	132/41	135/40	143/40
Comercial	100/14	106/14	113/13	120/13	124/14	138/14	150/14	163/14
Rural	100/07	109/08	113/07	116/07	120/07	130/07	137/07	144/07
Outros *	100/10	105/11	114/10	118/09	117/11	124/11	132/11	138/11

* inclui poderes públicos, iluminação pública, serviços públicos e consumo próprio
Obs: o primeiro número indica a evolução do consumo da classe com base em 1990; o segundo, o percentual de participação de cada classe no total do ano.
Fonte: elaborado a partir dos dados apresentados nos relatórios de atividade - COPEL

TABELA 6: CONSUMO PARANÁ, GERAÇÃO PRÓPRIA E DISPONIBILIDADE - em GWh

Classe	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Consumo PR	9.498	9.949	11.548	12.395	11.637	12.661	13.503	14.230
Geração COPEL	10.792	5.489	8.300	11.065	12.526	13.097	18.625	15.422
Disponível *	14.386	12.059	12.969	14.598	16.794	19.182	23.601	20.831

* Inclui geração própria e energia comprada para revenda
Fonte: elaborado a partir dos dados apresentados nos relatórios de atividade - COPEL

Importa destacar destas tabelas que:

1) a participação relativa das classes de consumo não se alteraram significativamente no período, e seu consumo total cresceu 49,82 % nesta década;

2) a geração própria cresceu 42,90% no mesmo período, e representou em média 72% do total de energia distribuída;

3) o consumo paranaense excedeu a geração própria em 1,58% nesta década; se excluirmos o ano de 1991, excepcionalmente ruim, a geração própria excede a demanda em 4,59%.

Considerando que o ambiente técnico se define em função de eficiência e eficácia, na Tabela 7 apresenta-se um comparativo do indicadores tipicamente considerados em análises financeiras; as duas primeiras colunas fornecem a posição da empresa no *ranking*.

TABELA 7: POSIÇÃO COPEL ENTRE AS EMPRESAS ESTATAIS E DE SERVIÇOS

Ano	Estatais * (1)	Serviços (2)	Lucro Liq. (US$ milhões)	Empregados
1990	24 - 7	15	87,5	9.765
1991	19 - 6	14	1,3	9.931
1992	19 - 7	15	(17)	9.702
1993	17 - 6	13	51,4	9.676
1994	16 - 6	14	56,9	9.506
1995	15 - 6	NC	114,2	9.799
1996	14 - 6	NC	103,8	8.835
1997	14 - 5	15	216,8	8.602

Fonte: elaborado a partir dos dados de CD-ROM Exame 97 e dados da COPEL.
* O primeiro número indica a posição da empresa entre estatais; o segundo, refere-se ao número de empresas de energia elétrica em posição superior a COPEL.
(1) Considerando as 50 maiores empresas estatais (independentemente de atividade)
(2) Considerando as 30 maiores prestadoras de serviços (públicas e privadas)
NC Anos nos quais as empresas de energia elétrica não foram consideras no *ranking*

Como complemento, a Tabela 8 oferece alguns indicadores de desempenhos não financeiros, comparativamente às cinco melhores empresas do setor elétrico.

TABELA 8: *RANKING* DE DISTRIBUIDORAS DE ENERGIA - indicadores selecionados

Empresas	1991	1992	1993	1994	1995	1996
CONSUMIDOR/EMPREGADO - distribuição						
CEEE	491	503	532	644	665	719
ESCELSA	404	431	467	496	630	686
CELG	498	532	572	478	580	685
ELETROPAULO	489	499	529	517	594	644
COPEL	440	466	494	518	587	617
DEC - duração da interrupção em equivalente hora/consumidor/ano						
CPFL	10:24	8:40	8:22	9:40	8:32	8:37
CESP	15:22	11:49	11:39	10:37	9:40	9:24
ELETROPAULO	15:18	13:25	18:03	16:25	13:23	11:46
CEMIG	18:21	16:26	15:48	13:30	14:25	15:06
COPEL	22:58	24:51	22:53	22:14	18:42	16:31
PERDAS DE ENERGIA - em % global						
CESP	3,00	3,30	3,70	3,40	3,30	4,20
COPEL	8,70	7,40	6,70	6,20	6,50	7,20
CPFL	6,60	5,50	6,30	6,90	6,50	7,20
CELESC	7,00	7,20	7,50	7,90	7,30	8,20
CEB	7,90	8,90	9,50	10,40	7,90	8,50

Obs: considerando o universo de 16 empresas.
Fonte: Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica - ABRADEE

Não foi incluído na tabela anterior o índice FEC (freqüência equivalente de interrupção por consumidor), que junto com o DEC, são os mais utilizados para comparação de desempenho entre as empresas elétricas. A razão está no fato de a COPEL se encontrar em décimo lugar (1996) dentre as 16 avaliadas; contudo devemos considerar que a empresa melhorou seu índice em 6,5% nesta década, enquanto a média do setor piorou em 15,8%.

Finalmente, tendo em vista os argumentos apresentados, é possível fazer as seguintes considerações:

1) a condição de monopólio de serviços essencial oferece à COPEL boas condições de barganha com seus fornecedores (incluindo-se mão-de-obra) e consumidores, se considerarmos que a empresa é responsável por cerca de 10% da geração total de energia no país, também tem condições favoráveis nas negociações junto ao controle do sistema integrado nacional;

2) os indicadores, tanto financeiros quanto de qualidade de serviços, apresentam melhoria constante desde do início da década, colocando a COPEL, seguramente, entre as cinco melhores empresas do setor;

3) e as estratégias de diversificação de fontes de recursos financeiros, somados aos bons lucros que tem apresentado nos últimos três anos, parecem ter equilibrado a grande restrição do setor: capacidade de investimento.

A partir destas constatações, e considerando a dinâmica do paradigma estratégico segundo Johnson (1994), o ambiente técnico tendeu a reforçar as mudanças a serem apresentadas nos esquemas interpretativos.

Esta condição, em geral favorável e não turbulenta, à luz da associação negativa entre ambiente técnico e institucional constatada por Scott (1995a), permite afirmar que as mudanças nos esquemas interpretativos são mais bem explicadas a partir das alterações institucionais ocorridas nesta década, que, sem perder de vista o cenário traçado nos itens anteriores, passa-se a investigar.

4.5 COPEL: AVALIAÇÃO DOS ESQUEMAS INTERPRETATIVOS

Este último item apresenta três partes, iniciando-se com a apreciação dos mapas cognitivos, cujas considerações são complementadas na segunda parte (entrevistas). Por fim, fazem-se os esclarecimentos adicionais que completam esta avaliação.

4.5.1 MAPAS COGNITIVOS

A elaboração dos mapas cognitivos teve por base a análise dos relatórios de atividades, e como apoio os relatórios da diretoria. Não há diferença de conteúdo entre esses documentos, apenas pequenas diferenças de detalhamento, sendo que ambos são anuais. Em especial, para o ano de 1997, utilizou-se apenas o relatório da diretoria, uma vez que o de atividades não se encontrava disponível até a meados de abril.

Após a leitura preliminar, visando a divisão que permitisse comparabilidade no tempo e coerência com o entendimento de Schwenk (1988) sobre a referência a domínios específicos dos mapas cognitivos, optou-se pela distinção de três temas: gestão e negócios, relacionamento com o consumidor e finanças.

Desta forma, foram elaborados 24 mapas, compreendendo o período entre 1990 e 1997, que se encontram no Anexo 1 juntamente com o procedimento e convenções utilizados. Como exemplo, as figuras 8 e 9 apresentam os mapas referentes ao tema finanças.

FIGURA 8: FINANÇAS 1990

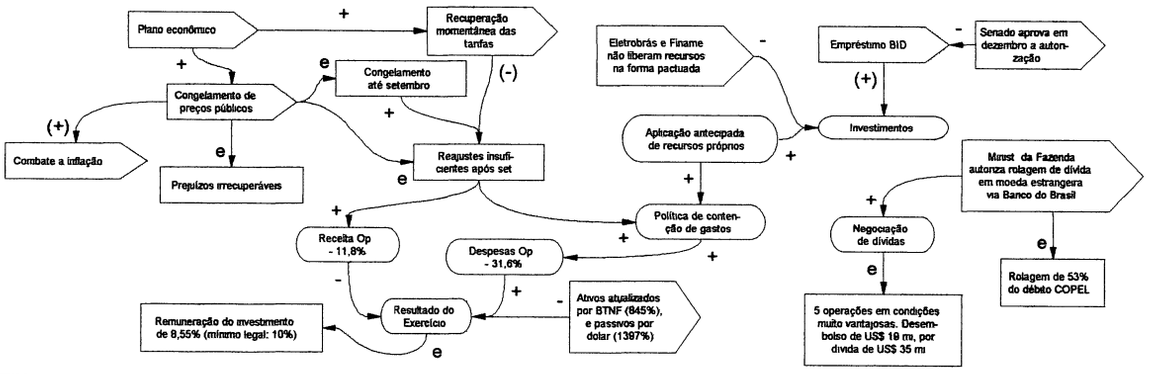
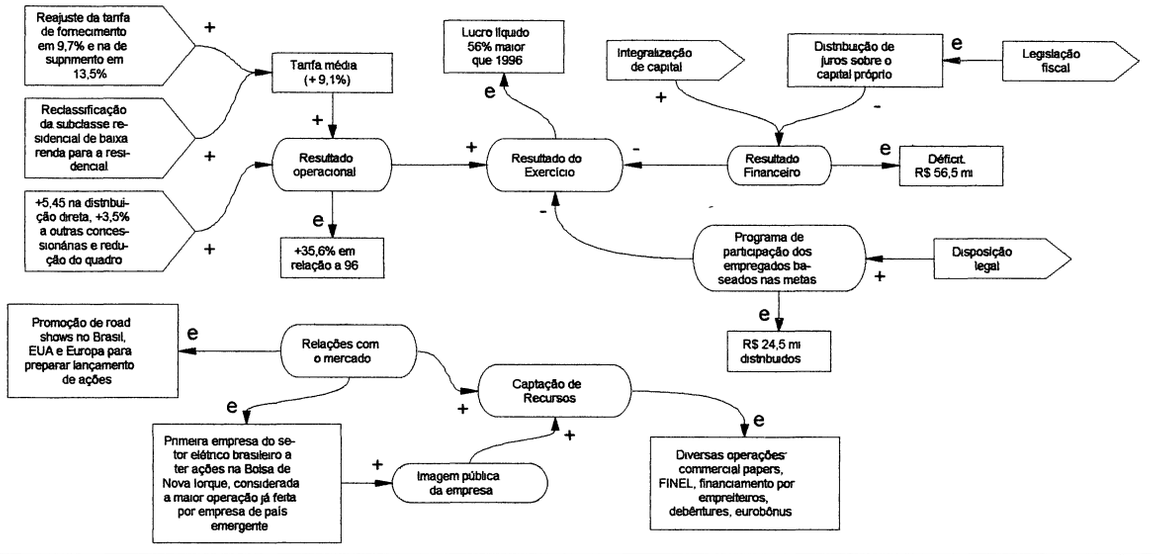


FIGURA 9: FINANÇAS 1997



Relacionamento com o consumidor

Este foi o tema mais estável no período. Os conceitos a ele relacionados não se alteraram; começando pela responsabilidade social, a preocupação com a disponibilização de energia para a área rural enfatizando pequenas propriedades, existe desde 1984; na área urbana, dois focos se destacaram: a atenção especial à população de baixa renda e a melhoria contínua da iluminação pública.

Quanto ao meio ambiente, principalmente o cuidado com os impactos das obras realizadas, já fazia parte da história da empresa. Houve nesta década, refinamento e ampliação da preocupação ambiental, logo no início, como resposta ao que, em 1990, chamaram de "crescente importância das questões ecológicas".

O fornecimento de energia e a orientação ao consumidor não alteraram suas tônicas: qualidade do fornecimento, conservação de energia, esclarecimento e conscientização do consumidor.

A preocupação com a imagem pública, além dos indicadores oferecidos pelo contato direto dos usuários com a empresa, é manifesta pelo uso de pesquisas de opinião pública, realizada em 1990 e tornada parte da rotina anual em 1991. A única alteração ocorre em novembro de 1993, por determinação legal, com a instituição do Conselho de Consumidores, que tem natureza consultiva e se compõe de dois representantes de cada classe de consumo. Porém, com base nos dados primários e secundários, é possível afirmar que nem essa alteração, nem o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/91) exigiram da COPEL alguma adaptação significativa em sua conduta.

Por fim, o que mais se destacou foi a preocupação em facilitar a relação e contato dos usuários com a empresa. Notadamente, a ênfase em convênios com outras organizações (principalmente supermercados e bancos), para facilitar o pagamento, a expansão do número de agências próprias e a utilização contínua de tecnologias de informação e telecomunicações, que se encontravam disponíveis. Quanto a essa última, é importante destacar que a ênfase no atendimento telefônico já existia na década passada; a complexidade aumenta em 1990, com forte informatização das centrais de atendimento e agências, chegando a 1996 com a implantação pioneira da *intranet*, e 1997 com o projeto da primeira agência virtual do setor elétrico na *internet*.

O que se pôde perceber, sob o tema relacionamento com o consumidor, foi o aprimoramento contínuo nos meios pelas quais se expressam suas preocupações, denotados por três palavras muito utilizadas ao longo desses anos: continuidade, melhoria e pioneira. Observando-se, portanto, **alterações de forma e não de conteúdo**.

Quanto a mudanças no ambiente que contribuíram para **reforçar**, destacaram-se: a abertura de mercado em 1990, com a eliminação das restrições administrativas da Cacex, em especial o conhecido Anexo C, que incluía cerca de 1.200 produtos de importação proibida; a revisão da Lei de Informática, que em 1992 extinguiu a lista de 47 itens de informática ainda remanescente daquele anexo, e o Plano Real em 1994, que aumentou muito o consumo de energia elétrica.

Finanças

Ao contrário do tema anterior, este apresentou substancial mudança, com duas fases muito distintas. A primeira é indissociável da situação de crise financeira generalizada das empresas do setor, resultado principalmente da deterioração da capacidade de investimento do governo federal, de seu controle direto sobre financiamentos externos e, sobretudo, pelo efeito combinado do congelamento de preços públicos coexistindo com altos índices de inflação.

Nessa fase, que durou até 1993, a preocupação da empresa se centrou no controle de dívidas e forte contenção de gastos, cujo auge foi em 1992, com postura estritamente passiva em relação ao ambiente e voltada para o controle de suas atividades.

A segunda fase, iniciada em 1994, é definida em função da diversificação das fontes de financiamento; nesse ano a COPEL abre seu capital (abril), chegando em agosto a participar do índice SENN da Boverj, que reúne as 50 ações mais negociadas. O ano ainda é marcado pela conclusão das negociações do saldo remanescente da Conta de Resultados a Compensar.

Em 1995, intensifica-se a busca de novas fontes de recursos; por exemplo, com o pedido de autorização junto a *Securities Exchange Commission* (EUA) para o programa de ADR (*American Depositary Receipts*) e o programa de *Euro Commercial Papers*. Em 1996 e 1997, a diversificação em relação à primeira fase é muito clara, com captação de recursos via debêntures, antecipação de empreiteiros e *leasing,* entre outras, além das já utilizadas, como o BID, FINEL e BNDES.

É de se destacar que, neste último ano, a COPEL teve ações cotadas na Bolsa de Nova Iorque, sendo não apenas a primeira do setor elétrico nessa opção, mas também foi considerada a maior operação já feita por um país emergente. Lançadas em julho por US$ 18,00, fecharam o ano em US$ 13,75, a queda de 23,61% foi atribuída ao reflexo da crise asiática.

Em relação ao ambiente, a distinção destas fases são explicadas principalmente pelo Plano Real, que tanto elevou o consumo quanto contribuiu para a recuperação tarifária a partir de 1994, e, sobretudo, pela Lei 8.631/93, que extinguiu o regime de remuneração garantida e transferiu para as concessionárias a responsabilidade de fixação das tarifas.

No que interessa[50] a esta pesquisa, destaca-se a mudança na idéia de lucro, de rentabilidade, que antes era vista como prêmio da eficiência e como capacidade autônoma de reinvestimento: teve ampliado seu significado incorporando valores típicos de grandes empresas privadas, nas quais o lucro é uma necessidade para além das fronteiras organizacionais, pela atual existência de investidores, que ao contrário do majoritário (Governo do Paraná), se interessam essencialmente nos ganhos possíveis.

Esta mudança introduziu novas rotinas e formas de relacionamento com o ambiente, com a visitação de analistas de mercado de capitais, investidores, diversas participações em simpósios, seminários e congressos internacionais (EUA e Europa principalmente) e a necessidade de maior atenção a movimentos na economia nacional e internacional, que estavam fora de suas preocupações ambientais no início da década.

Gestão e negócios

Sem dúvida, sob este tema se reúnem as mais significativas mudanças nos esquemas interpretativos da empresa. Começamos pelo gerenciamento estratégico da COPEL, que esteve presente na empresa de forma organizada em meados da década de 80, com planejamento estratégico e administração por objetivos e, notadamente a partir de 1995, com o processo de gestão baseado na Qualidade Total e planejamento de *marketing*.

A diferença fundamental é que até 1993 o que se observou foi a centralidade da tomada de decisão, com baixo envolvimento das gerências médias e do corpo operacional. Participação e busca sistemática de comprometimento se tornam valores essenciais a partir desse ano. Esses imperativos são indissociáveis do início histórico do programa de Qualidade Total da COPEL.

Nos três primeiros anos da década, a ênfase da empresa se centrou, quase exclusivamente, na forte contenção de gastos, na redução do quadro de pessoal, informatização e treinamento. Apesar de continuem presentes em 1997, foi sob a orientação desses imperativos que a COPEL, em 1992, procura criar uma Controladoria.

Nesta busca, em visita a VOLVO (fabricante de caminhões) toma contato com o processo de certificação de ISO 9.000, pelo qual passava a empresa. No mesmo ano, a

[50]Certamente, poderiam levantar-se outras questões a partir deste tema, contudo é mais apropriado que se deixe para o último, onde o entendimento será mais amplo

COPEL é visitada por representantes da Siderúrgica Guaíra (Grupo Gerdau), que estavam preocupados com a cadeia cliente-empresa-fornecedor, em seu processo de Qualidade Total.

A partir daí, sob o comando do então presidente Francisco Gomide, organiza-se a primeira visita de estudos a KANSAI ELETRIC CO (Japão), e se estabelecem os primeiros contatos com o mais conhecido grupo de consultoria em qualidade do Brasil, a Fundação Christiano Ottoni (MG). Outros contatos dignos de destaque foram as visitas à COPEL de representantes da Companhia Vale do Rio Doce (MG) e dos consultores da MSI (EUA), que implantaram o programa de QT na empresa elétrica Florida Power & Ligth[51] (EUA).

Ainda em 1992, um grupo formado por oito pessoas[52] passaram a estudar e programar a forma de implantação do programa na COPEL. Assume a presidência o engenheiro João Carlos Cascaes, em junho de 1993, que formalmente institui o Escritório da Qualidade e Produtividade[53] e o Comitê Diretor de Implantação. A presidência passa ao engenheiro Ingo Henrique Hübert, 1995 até hoje, com o qual o programa evolui para uma fase de gerenciamento pelas diretrizes.

Neste contexto, alterações na estrutura organizacional com transferência de pessoal de áreas meio para áreas fins, racionalização e melhoria dos processos, contenção do quadro de funcionários e aumento de produtividade: enfatizados nos dois primeiros anos da década e existentes desde 1985, ganham força e ampliação de significado.

Na Tabela 9 pode-se observar o comportamento de duas preocupações que marcaram todo o período - treinamento e evolução do quadro de pessoal - estando a partir de 1992 intimamente relacionados com o novo significado atribuído à palavra qualidade.

---

[51] Primeira empresa, fora do Japão, a receber o prêmio DEMING de qualidade.

[52] Ricardo Vidinich, Juracy R. C. Andrade, Pantaleão M. da Silva, Joel Souza e Silva, Walfrido Ávilla, Nilson R. Nazareno, Eduardo M. Araújo e Ruy Sant'Ana. Desses, quatro fizeram parte da lista de entrevistados para esta dissertação, e se encontram ainda na COPEL.

[53] Este Escritório continua existindo; tem como função coordenar e consolidar as atividades relacionadas à qualidade.

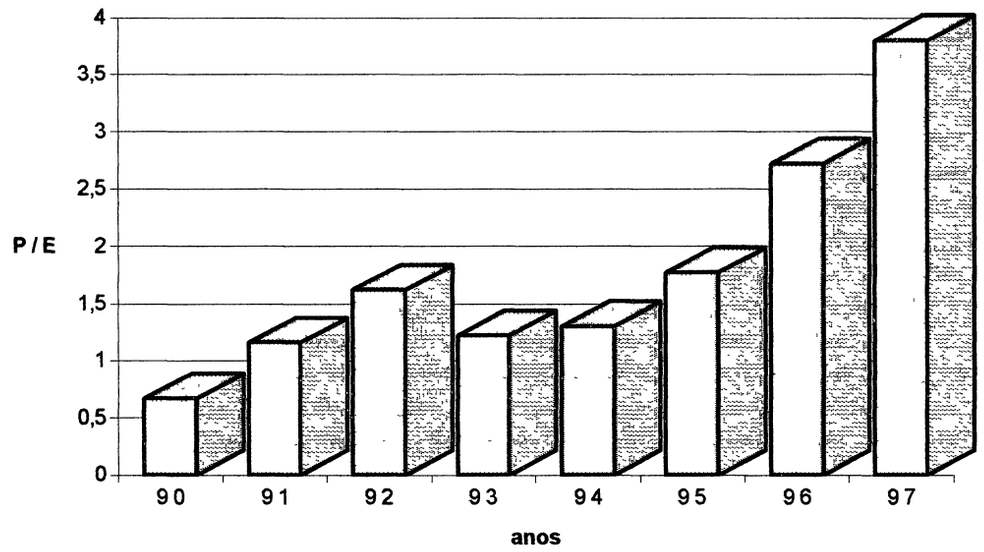
TABELA 9: INDICADORES DE TREINAMENTO E QUADRO DE PESSOAL

Índices	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 [1]
HHT [2]	19,97	35,97	43,79	38,57	32,36	40,8	55,62	54,54
Custo unitário	72,02	72,64	57,52	90,33	144,12	181,66	161,62	87,34
Empregados	9.898	9.645	9.672	9.491	9.786	8.835	8.539	8.065

[1] Dados consolidados até outubro de 1997
[2] Horas-homens-treinamento por empregados acumulado anualmente
Fonte: COPEL

Em especial, no que se refere ao treinamento, a partir de 1993 houve forte mudança de conteúdo, mantendo-se a regularidade histórica de ênfase técnica, e incluindo-se a preocupação gerencial como parte de sua rotina. O Gráfico 12 permite visualizar a crescente importância atribuída ao treinamento a partir do número médio de vezes que cada empregado participou de eventos dessa natureza.

GRÁFICO 12: PARTICIPAÇÕES *VERSUS* NÚMERO TOTAL DE EMPREGADOS (P/E)



Fonte: COPEL

Paralelamente, mas muito correlacionada, a criação da COMPAGÁS[54], em 1994, marca início dos esforços sistemáticos por novos negócios que não seja energia elétrica. Essa tendência é muito clara nos anos de 1996 e 1997, não só na estratégia de diversificação, mas também na busca de parcerias privadas para construção e gestão de usinas.

[54] Empresa formalmente constituída em 28/12/94, com participação acionária da PETROBRÁS Distribuidora e DUTOPAR (empresa privada)

Conforme afirmaram dois entrevistados, a atuação da COPEL em consultoria, notadamente a partir de 1993, ainda que insignificante do ponto de vista de faturamento, quando comparados ao principal negócio, tem desempenhado papel fundamental em expandir os conhecimentos da empresa, bem como em aproveitar melhor aqueles que acumulou ao longo dos anos. Quanto à expansão, a mesma afirmação é válida para a busca de alternativas para a captação de recursos no Brasil e exterior.

No ambiente institucional, além da Constituição de 1988, que introduziu a primeira noção de competição, ao determinar que as concessões e permissões de serviços públicos deverão ser feitas mediante licitação, foi a Lei 8.631/93 o principal estímulo às mudanças, em particular, nos novos negócios.

Não é possível ignorar, apesar de não ter sido relevada nem nos relatórios, nem nas entrevistas, que a mudança institucional do início dos anos 90, com a formulação da Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) possa ter exercido influência sobre os esquemas interpretativos do grupo dirigente da empresa.

Com o intuito de não simplificar excessivamente as mudanças ocorridas na COPEL, encerram-se aqui as considerações em função dos mapas cognitivos. Segue-se no próximo sub-item a estratificação e comentários das entrevistas, que oferecem a vantagem de preservar melhor o significado e o sentido das mudanças até aqui apresentadas, e seguramente eliminando a maior parte dos pontos obscuros até então presentes, em particular no que se refere à coerência com a base teórica exposta no capítulo 2.

4.5.2 ENTREVISTAS

Antes que se apresentem os resultados das entrevistas, é necessário um esclarecimento. No pré-teste do roteiro, observou-se que conduzi-las obedecendo aos mesmos estratos dos mapas cognitivos, apesar de permitir avaliação entre o discurso apresentado pelos entrevistados e o que efetivamente foi feito e relatado nos documentos, ou seja, se há um hiato entre valores declarados e valores em uso, não permitiria esclarecimento complementar.

Desta forma, o primeiro momento das entrevistas foi inspirado pela pergunta: Nesta década, quais seriam as principais mudanças que, em sua opinião, foram significativas na empresa, e quando ocorreram? Por ser bastante ampla, a pergunta

permitiu comparação com os mapas e a constatação de que **não houve divergência** entre a fonte primária de dados (entrevistas) e as fontes secundárias (relatórios de atividades, relatórios da diretoria e documentos de apoio).

Estabeleceu-se então um segundo momento para as entrevistas, em que o trinômio COPEL-Estado-Brasil permitiu grande liberdade, na qual o entrevistador só se manifestou após a conclusão do argumento do entrevistado, para propor tópicos de esclarecimento necessário a esta pesquisa, o que, felizmente, pouco ocorreu.

O que é relatado neste sub-item tem por base a estratificação em temas, que não puderam ser obtidos pelos mapas cognitivos, divididos[55] em dois grupos: Ambiente Institucional e Organização.

Cabe mais uma ressalva. Como não houve contradição entre os relatos; os trechos aqui apresentados tiveram como critério de seleção o que melhor sintetiza as opiniões sobre cada tema e, obviamente, os negritos são do autor.

AMBIENTE INSTITUCIONAL

Tema 1: o Estado como instituição

Apesar da expectativa de alguma mudança, manifesta pela maioria dos entrevistados, a visão que se tem da maioria das instâncias do Estado é de alguma **corrupção**, e principalmente **corporativismo** e de negociações mediadas pelo **jeitinho brasileiro**.

Em seu conjunto, frise-se, apesar da expectativa de mudança, apontam para um quadro de degradação e falta de articulação nas três esferas do Estado: executiva, legislativa e judiciária. A terceira citação é particularmente curiosa, pela semelhança com a análise de Delorne (1997, p. 92): "[...] se o contexto institucional recompensa a pirataria, surgirão organizações piratas" .

> [para] aqueles que trabalhavam com preços administrados era um processo de desafio grande. Não era o caso talvez, das empresas de transporte coletivo, que também são concessionárias. Porque essas, **usando o poder econômico** que tinham e que têm, **patrocinavam** a campanha de diversos **políticos** [...] sempre garantiam e garantem tarifas acima de qualquer risco. (A)

> Alguns produtos, indústrias eletro-intensivas, que aliás são **muito bem representadas** em Brasília, em todos os cenário de poder. Como eles faturam uma fábula de dinheiro, então eles **pagam** regiamente seus **lobistas** para fazer todo um trabalho de **privilégios** que eles têm, que são

[55]Como é possível perceber na leitura, os trechos são intimamente relacionados dentro dos temas, e esses entre si. O título dos temas faz parte da divisão que o autor, a priori, elaborou para orientar a pesquisa segundo as exigências da base teórica. Nas entrevistas, esses títulos não foram utilizados.

> **imorais**, **indecentes**, **criminosos** [...] no caso do alumínio, já se falou até que nós exportamos energia elétrica, não é alumínio. (I)

> [por] incrível que pareça, os **estrangeiros** vêm para o Brasil, como a [nome] e tal, e rapidamente **adquirem** a maneira de dar o **jeitinho** [...] se acomodam a saber que tem que **comprar deputado**, **acertar** isso, fazer aquilo. Isso é uma verdade que o Brasil convive. Claro que o que se vê no país hoje, com Procons e outras coisas assim, que **parecem relativizar** [...] mas será que funciona mesmo? [de qualquer forma] eu acho que é grande a evolução que o país está passando. (G)

Em relação a outras empresas, as organizações são caracterizadas pelo apego excessivo às **regras** como **fim em si mesmo** e constante **ingerência política** por parte dos **governos estaduais** (tribunais de conta, deputados e governadores).

> Se você vai numa dessa grandes empresas [públicas], você vai ver, na maioria das salas, você vai entrar, **eventualmente** você vai ver que essas pessoas, **se** estiveram trabalhando, estarão fazendo trabalhos **inúteis**. Então, quando se olhar para o que a empresa precisa fazer, talvez até faltasse gente. Agora, para fazer o que **eles fazem**, está **sobrando** gente. [...] você pega um **administrador** de empresas, o que é que gosta de fazer? **Quadradinho**. A primeira coisa que o administrador faz é a tal da **árvore de natal**, cheio de quadradinho: Não, vamos criar gerências, quadrados, sub-gerências, cheio de quadradinhos. (A)

> [...] talvez um dos fatores que nos manteve ainda como uma empresa estatal eficaz, eficiente, foi a pouca ingerência política que nós tivemos. Coisa que não se verificou em outros estados [...] veja por exemplo SP e RS, empresas com corpos funcionais excelentes, mas uma **ingerência política** tão forte, que acabou dando uma **conotação** de **ineficiência** da empresa. (B)

Chamaram muito a atenção as afirmações de que o país tem demonstrado **incapacidade** de se operacionalizar dentro de um regime **democrático**, em especial no que se refere à organização política e ao funcionamento da Justiça.

> Lamentavelmente, o Brasil **paga um preço muito caro** pela **juventude democrática**. **Infantilidade democrática**, porque sequer chegamos ainda numa fase de juventude, nós somos infantis. Nós somos um país de **currais eleitorais**, nós somos o país onde as pessoas **votam por favores imediatos**, por **simpatias** bobas, quem **manda** aqui literalmente é a **mídia**. [...] **por isso é extremamente importante a privatização**. (A)

> Como vivemos sempre em **ditadura**, [...] logo que inventaram o Brasil, inventaram a escravidão, depois veio o Império, depois veio uma **democracia de araque**, que dizer, na realidade, democracia justa nós tivemos **pouco tempo**, então nosso povo **não sabe usar sua liberdade**. (B)

> Numa **democracia efetiva**, onde há liberdade, a **justiça** é extremamente importante, e ela tem que **ser rápida**, mesmo que perca alguma qualidade [...] não, mas eu quero um processo perfeito [porém]ninguém escolheu a mãe que teve, o pai que teve, a saúde que tem [...] esse **conceito** de **culpa é frágil** [...] a justiça existe para **cobrar responsabilidades** dentro de quadros limitados. (A)

> [...] nossa **esquerda** é **corporativa**, sindicalista, não é brasileira [...] e a **direita** são **representantes de grupos econômicos**. É triste. (H)

No caso específico do setor elétrico esta situação não se altera, coexistindo a **concordância** com o sentido das mudanças e o **receio** de que o novo arranjo institucional não se libere das disfunções apontadas.

> [...] o Departamento Nacional de Água e de Energia Elétrica agora virou a Agência Nacional de Energia Elétrica [...] uma autonomia maior [...] é uma agência mais independente [...] não poderá ter influência política dos governos [...] mas no **Brasil fiscalizam mais ou menos, infelizmente** [...] a idéia é correta [...] o beneficiário, **teórico**, esquecendo as **mazelas** que o Brasil tem, quanto à qualidade das pessoas, com o tal do **jeitinho**, o tal do **maldito jeitinho**, o grande beneficiário será o consumidor. (G)

Tema 2: mudança institucional

Globalização e abertura econômica foram citadas em várias ocasiões; porém **competição**, **flexibilização** dos monopólios, **agilidade** e preocupação com a **rentabilidade** são as palavras de ordem que marcaram a década.

No caso da competição e flexibilização, estiveram fortemente relacionadas às mudanças na legislação; mesmo quando se referiram à globalização o vínculo à questão legal esteve presente.

> Depois da **Constituição de 88**, que **começou** todas as **mudanças**, estabeleceu-se que todos os serviços públicos, é no **artigo 175** [confirmado] se não me engano, todos os **serviços públicos** devem ser licitados [...] quem se propuser fazer aquela obra ali pelo preço mais barato, vai ganhar a concessão [30 anos] pode ser um fabricante de turbinas, como a Asea Brown Boveri, que fabrica geradores e se associa com um fabricante de turbina e resolvem entrar numa licitação [...] é **concorrência**. (G)

> [...] a **9.074** e a **8.987** [ambas de 1995] também implantaram uma coisa interessante no país, que é o tal do **consumidor livre**. O consumidor não precisa mais ser atrelado à concessionária local [...] que consomem acima de 10 megawatts, já podem ir ao mercado e comprar sua energia de quem ele quiser [...] daqui dois anos, quem consome acima de 3 megawatts [...] e nós achamos que daqui cinco anos o **mercado** é capaz de ser totalmente **liberado**. (F)

> [...] de 90 para 97, a grande mudança foi o grande **avanço na tecnologia de informações** [...] fato de ter acontecido um evento chamado **Collor de Mello** [...] não ele, ele foi um erro, mas o **governo** [...] num outro nível, a **globalização** [...] que fez a **abertura**. (G)

Rentabilidade, lucro e desempenho são conceitos aceitos e indissociáveis do projeto de desestatização, cujas duas orientações mais importantes foram o aumento da responsabilidade e o papel regulador do Estado.

> [...] posso te dizer dos grandes eventos dessa década, que vão transformar o setor elétrico, eles iniciaram em 93, com a **extinção** da **Reserva Geral de Garantia**. Era um dispositivo legal que garantia às empresas do setor elétrico uma **remuneração mínima**, que na época era em torno de 10%, sobre o patrimônio. (F)

> [...] a própria legislação brasileira anterior, a lei que mudou fundamentalmente a direção brasileira [é] a lei que estabeleceu a **extinção da remuneração garantida**. (G)

> [...] com a **lei 9.427**, de 26/12/96, a implantação da Agência Nacional de Energia Elétrica, a **ANEEL**, que viria substituir o antigo DENAEE, mas de uma **maneira diferente**, como uma agência de fiscalização e regulamentação. Ela viria possibilitar então a entrada da **iniciativa privada** no setor. (F)

Tema 3: mudança institucional (privatização)

Este tema é tratado em separado do anterior pela sua importância. O **fim** da capacidade de **investimento** estatal é vista como principal causa da privatização; ela é tida como destino certo, mesmo no caso da COPEL, a segunda citação especifica sua maior razão. É de se acrescentar ainda que, tão comum quanto privatizar por necessidade estritamente financeira, foram as afirmativas de que essa opção pode livrar as empresas da **ingerência política**. Não é exagero dizer que a segunda explicação é mais importante em suas opiniões que a primeira.

> [...] quando eu disse que o **sistema estatal se esgotou** no país [...] porque o Estado perdeu a **capacidade de investimento** [...] se você não investir pesado, você pode **travar o desenvolvimento** do país [...] começou a se pensar em **privatizar**. (B)

> Porém o que está **acontecendo no mundo** com as **empresas estatais** é a **onda privatizante**, é **mundial**. Essa onda privatizante trouxe **dificuldades** adicionais às empresas estatais, no sentido de que não se permite acesso às empresas estatais a **dinheiro barato**. (B)

> [...] **dependo** do **governador**, se pode **destruir** uma empresa. O Brasil está **cheio de exemplos** dessa espécie [...] em São Paulo, o atual governador está sendo **obrigado** a vender tudo, concessionária de energia, entregou o Banespa, tudo porque o Estado estava mais do que quebrado. Nestes casos a **privatização** pode evitar **desvios políticos** das empresas. (H)

Tema 4: críticas às mudanças institucionais

A ênfase no **lucro**, na **redução de custos** para melhorar a **rentabilidade** e dúvidas sobre a capacidade de **regulação** do Estado (perda de controle) são vistas como perigosas. O eixo comum dessas críticas está no entendimento de que a empresa **privada** tratará um bem **público** (energia) estritamente como bem **econômico**. Em outro plano, o setor de energia é visto como excelente instrumento do Estado para políticas industriais, e não poderia ser tratada como um fim em si mesmo.

> Quer dizer, essas teses são muito **burras**, têm que **reduzir**, tem que **demitir**, não é que tem que demitir, tem que reduzir: nós temos que chegar a uma dimensão necessária, mas ela não pode, em hipótese alguma, **prejudicar** a qualidade. (A)

> [...] na **mudança**, que está **na lei**, que **gera problemas** daqui para **frente**, fundamentais, [...] a Eletrobras é que **comandava** o sistema interligado [...] porque o **Brasil é diferente** do mundo [...] o Brasil tem origem hidráulica [...] a estiagem no sudeste é diferente da estiagem do Sul. As chuvas são exatamente alternadas [...] isso **otimiza** o sistema [...] tem **risco**. (G)

> Recebi o balanço da empresa com os resultados de 97, sensacionais, um **lucro** de mais de R$ 200 milhões, e é o que eu digo: **lucros muitos vão ter**. A própria **[nome] está tendo lucro**. Agora, nós sabemos a **custa** de que o lucro da [nome] está ocorrendo. É diferente daqui, da COPEL, que além de estarmos tendo um extraordinário lucro, tivemos a **melhoria** em **todos os indicadores** técnicos. (B)

Tema 5: governo estadual

Este tema é uma extensão do 1 e 3, mas é apresentado em separado por ser a COPEL um empresa estadual, o que interessa destacar aqui é a **peculiaridade** política do **Paraná** que não lançou a empresa na vala comum do setor elétrico apontada pelos entrevistados. Contudo o risco potencial não é descartado, e a **não** ingerência política não é tida como **imutável**.

> O **Paraná teve sorte**. O Paraná é uma **exceção** nesse **Brasil**, graças aos bons governadores que o Paraná teve [...] mas o risco existe [...] dependendo de quem for eleito ou será eleito, nós podemos **perder tudo** isso em 1, 2, 3 anos [...] você pode ter o melhor quadro de funcionários do mundo, mas o pessoal tem família, tem **medo**. Tem **medo** de ser demitido, de perder o salário e coisas assim; então a **tendência é cumprir ordens**, por mais **idiotas** que sejam. (A)

> [...] **troca de governo**, a troca de **filosofias**, de nomes de governo **afeta**, obviamente, a empresa. **Até o momento não afetou** profundamente a sua forma de ser, eu diria. O que aconteceu até aqui, de 90 a 98, **não mudou muito**, apesar do governo ter sido uma mudança radical. (G)

> [...] foi uma **decisão** [Qualidade Total] **implantada** em 92, ainda com o **Alvaro Dias**, e que **continuou** no governo do **Requião**, e que no governo **Jaime Lener** ele **passou**, houve até uma **evolução** do nosso planejamento de qualidade, com a implantação do plano de gestão empresarial, baseado na Qualidade Total. (F)

Tema 6: isomorfismo

Sem dúvida, a principal mudança na COPEL foi na sua forma de gestão, dada **coercitivamente** pelas mudanças na legislação que rege o setor, mas a resposta às pressões só entendidas pelo **isomorfismo mimético**, cujos principais veículos de atuação foram: contato direto com organizações estrangeiras do mesmo ramo de atividade; organizações nacionais de outros setores; programas derivados da PICE; e consultores externos. O tempo, também deve ser destacado, foram necessários cinco anos até que a mudança se tornasse nítida.

> [...] não, **não era próprio do setor** [...] modelo de gestão, nós fomos **buscar fora**. Nós fizemos aqui um convênio [...] com a **Fundação Christiano Ottoni** [...] é claro que muitos de nós, **eu já fui ao Japão**, [...] aprender um pouco mais lá com eles, e lá **visitamos** diversas empresas. (B)

> [...] e a **estratégia de certificação**, ela tem mais um **apelo**, que é o **alinhamento** dessa certificação com o **Prêmio Nacional de Qualidade**. Então nós, com o pressuposto, já na hora de bolar a certificação, nós criamos este alinhamento. [...] então, de repente o **gerente lá do interior** [...] São Joaquim das quantas, ele tem uma certificação na qual ele sabe quantos pontos tem, ele **lê no jornal** lá que uma empresa ganhou o PNQ e ele **sabe** a que **distância** está daquilo. (C)

> Na época [1992] nós estávamos preocupados, começamos a estudar aspectos de controladoria, e daí através de umas **empresas locais**, a **Volvo**, **grupo Gerdau**, etc, **ouvimos falar** em TQC, mais, **ouvimos falar** em Qualidade Total. Então, **convidamos algumas empresas** para vir aqui na COPEL para fazer palestras. (D)

> [...] **consultores externos** que eu tenha lembrança [...] a partir de **93**, uma **grande influência**, que teve uma grande influência foi justamente a **Fundação Christiano Ottoni** [...] nós tivemos na questão de treinamento, participações da **Fundação Dom Cabral**, no ano de **96**. **95** também tivemos uma grande participação da **Dom Cabral**, nós temos tido alguma participação no terreno gerencial do **ISAD** de Curitiba, tivemos também a participação da USP, pela **FIA**, a **FIA** teve uma grande contribuição em **94** e **95**. (E)

ORGANIZAÇÃO

Tema 1: mudança nos esquemas Interpretativos

A preocupação com a **eficiência** e **melhoria** dos **processos** já eram valores próprios da COPEL no início da década e em anos anteriores. Houve uma **ampliação** do **significado** atribuído a essas palavras, que fundamentalmente foi dado pela inclusão dos **membros organizacionais** como terceiro termo entre a decisão e ação. O que era preocupação em treinamento técnico para aperfeiçoamento dos processos foi complementado com o **imperativo** de que as pessoas deveriam **entender** sua **importância** e **papel** nas atividades organizacionais; não é mais suficiente lhes fornecer instrumental técnico, espera-se também **compreensão** e **comprometimento**.

Nesta medida, a **participação** dos funcionários é tida como palavra-chave, troca de experiências e levantamento e discussão de problemas e soluções são cada vez mais incorporados ao significado da palavra **gestão**. Como já ficou claro, a **forma** pela qual a liderança da COPEL se valeu para operacionalizar estes valores, e que também contribuiu para afirmá-los, foi o programa de **Qualidade Total**.

> [...] na minha visão, essa **modernização tecnológica**, foi uma coisa que considero **marcante**. A outra, **evidentemente**, foi a **Qualidade Total**. A preocupação, de forma **sistematizada**, **organizada**, de melhorar a qualidade. E **não ficou só nisso**, o **gerente 2.000**, e outros programas [...] a **valorização** dos cursos de **formação superior**, **pós-graduação**, coisas assim. (A)

> [...]nós tivemos nestes 3 últimos anos, uma **melhoria** no chamado **DEC,** nós tivemos mais de **6** pontos percentuais [...] **não tivemos**, assim, **grandes avanços tecnológicos**, que propiciassem isso. Isso **foi conseguido** à custa, exatamente, instituindo **mentalidade diferente** nessa empresa. (B)

> Até a década de 90, antes do PQT, a empresa **teve métodos de planejamento**, **visão de planejamento estratégico**, até adotamos algumas vezes a **administração por objetivos**, onde as metas eram **estabelecidas** na **alta administração e raras vezes passou desse nível**. (B)

> [...] **não** foi muito **homogêneo** porque nós tivemos, no **início da década**, uma gestão, como se diz, uma **gestão muito centralizada**, **sem abertura**, **sem participação** [...] como **não** havia o **envolvimento** do **corpo funcional** da empresa, **não** havia o **comprometimento** [...] é **ilusão** do **dirigente** que pensa que ele é que define estratégias, define metas e agora: Aí, taí a meta, agora cheguem lá. (B)

Intimamente **relacionado** ao sentido que o termo gestão assumiu na empresa nesta década, estão também os conceitos de **parceria** com outras organizações e

diversificação dos negócios. O primeiro núcleo de mudança, organizado em função da qualidade, antecedeu esse segundo, por ter sido apresentado como **condição necessária** para que a empresa pudesse rever sua estratégia; de fato, tanto em documentos quanto em entrevistas, o planejamento de **marketing** que tem embasado as decisões estratégicas, a partir de 1995, é visto como **mais um ciclo** daquele programa.

Não é possível que afirmar que um seja causa do outro, porque a tônica em parcerias e diversificação são, em certa medida, a evolução da busca de novas fontes de recursos, cujos marcos históricos foram a abertura de capital (1993) e criação da COMPAGÁS (1994); suas razões mais fortes foram o cenário de flexibilização dos monopólios públicos e as dificuldades financeiras do Estado.

> Ela [COPEL] **pode vender serviços**, ela pode **entrar na área** de **telecomunicações**, como ela está entrando. (A)
>
> Até **três anos atrás** ela [COPEL] teve seu faturamento perto de **US$ 400 mil** de **venda** de produtos que **não** fosse **energia elétrica**. **Dois anos** atrás ela vendeu **US$ 2,5 milhões** e no **ano passado**, quase **US$ 10 milhões** em serviços que **não** fosse **eletricidade**. (F)
>
> [...] **vai buscar coisas** acessórias, que é vender teletransmissão de dados, **você tem** uma **bruta rede** de informática, você tem a empresa de energia elétrica, e isso, ela **tem** uma **capilaridade brutal**. Ela **chega na casa de todo mundo** [...] a Sanepar não tem tantas ligações, a Telepar não tem tantas ligações [...] só a COPEL chega fisicamente **na casa de todo o mundo** [...] é essa **imensa capilaridade** que **tem** que **render mais**. (G)

Este foi, em essência, o conteúdo da mudança que separa o esquema interpretativo dominante em 1990 e o atual. Deve-se ressalvar que a preocupação com a qualidade do atendimento do consumidor esteve presente na cultura da empresa, notadamente desde a metade da década passada, e foi reforçado com essa mudança.

Tema 2: resistências às mudanças nos esquemas interpretativos

Conforme esclarecido no final da base teórica, o significado da expressão **esquema interpretativo,** aqui empregada, **não** se confunde com a definição de **cultura organizacional**[56]. A justificativa empírica que lá foi alegada é oferecida aqui nas seis citações seguintes, nas quais fica claro que a mudança no esquema antecedeu a de cultura. Esta constatação corrobora a definição liderança, em suas dimensões cognitiva e simbólica, presentes em Bartunek, Scott e, fora da perspectiva institucional, em Simon.

Considerando o tempo, a primeira citação foi de um dirigente que esteve à frente da COPEL em 1993/94, e a ultima de um membro hoje, 1998. Como se pode perceber, a

meta inicial do programa de qualidade, que se voltou para reorganização interna da empresa já foi razoavelmente incorporada; o mesmo não pode ser totalmente afirmado ainda quanto à meta atual, que trata da ampliar o tipo de relacionamento que a COPEL tem com seu ambiente.

> [...] **fui obrigado a dizer** o seguinte para eles [gerentes]: Que eu **considerava** uma **ordem dada via terminal** como **definitiva**. Eles não receberiam papel. Porque os caras se recusavam, **achavam humilhante** ter um **teclado** na mesa. Eles **diziam** que aquilo era **coisa para secretária**. Então, o indivíduo chegava no seu escritório, uma sala gigantesca, uma mesa que cabia 10 lá, e a secretária do lado de fora, tomando cafezinho, lendo jornal [...] (A)

> [...] **desde o início**, sempre **tem** aqueles, que **1/3** que **adere**, **1/3** que fica em **cima do muro** e **1/3** que fica **resistente**. **Apesar** de já ter tido **3 anos** de programa, então, em **95**, a gente ainda **tinha pessoas resistentes**. Qualquer um sabe que a **mudança de cultura é longa.** (C)

> O que aconteceu foi o seguinte: **algumas áreas** que **começaram devagar**, que **estavam devagar**, de **repente entenderam** o método. Até começarmos a fazer seminários internos de qualidade; onde **várias** áreas **apresentaram** seus **resultados**, então isso **motivou** as áreas que **não tinham** se **engajado** no programa. (D)

> [...] por exemplo, o plano de marketing desse ano [98], **todo o mundo** já **entregou** a análise da sua área, **mas** a diretoria de [nome], **não fez**, eles **dizem**: **Deixa isto prá lá**, nosso negócio é energia, e energia nós conhecemos [referindo-se à proposta de descrever o que cada diretoria realiza e apresentar o que poderia realizar] (I)

Tema 3: restrições ao momento das mudanças

No Tema 1, apresentou-se o núcleo essencial das mudanças nos esquemas interpretativos, que não diferem do que se pode perceber ao analisarmos os mapas cognitivos, quais sejam: participação, comprometimento, Qualidade Total, parcerias com outras organizações e diversificação de atividades.

A pergunta que se pode levantar é: Estes conceitos já não eram próprios dos dirigentes da empresa, mesmo em anos anteriores ao período estudado, e apenas não puderam ser operacionalizados por restrições tecnológicas e legais?

Quanto à restrição tecnológica, se atentarmos para a natureza dos conceitos apresentados, notamos que não dependem da tecnologia disponível para seu emprego. A ampliação do uso principalmente da informática, possibilitou maior velocidade na operacionalização, mas não é sua condição.

Nas entrevistas, após a descrição das principais mudanças, foi lançada a questão sobre impedimentos legais e sua relação com as transformações mais importantes acontecidas na COPEL.

---

[56]Pelo menos não no sentido mais empregado na literatura, dado pela perspectiva integrada da cultura organizacional. Para maiores

> [...] até o caso da **propaganda oficial** na TV dizia assim: que as **amarras legais impediam** a Vale de ser uma empresa **eficiente**. Ora, se a **causa** do problemas eram as **amarras**, se você quem **resolver** o problema, **ataque** a causa que o funda [...] **leis amarram um pouco** as empresas estatais. (B)

> Eu acho que **não afetou muito** não. **Francamente** [quanto a restrições legais e a implementação do programa de qualidade]. (D)

> Houve, acho que nesse especial, acho que a **única** coisa que **restringia** era o **estatuto** da empresa. **Não** era nem a **legislação**. A **legislação não proibia, não impedia** a empresa de **prestar serviços** em **outras áreas** [...] o que restringe na lei é que a COPEL, se ela tiver uma participação majoritária, tem que respeitar a legislação, a 8.666 e outras legislações [...] mas se nas **parcerias**, ela tiver até 49%, então **não restringe**. (E)

> A COPEL, ela tem uma **história de treinamento** [...] mas ele teve digamos, um **grande impulso** em **83**, mais ou menos [...] de **91** a **94** nós ficamos assim com um **treinamento técnico mais forte**, que foi mantido, **mas a área gerencial**, a área **administrativa**, ela **não** teve tanta **projeção** [...] em **93**, começa fortemente a questão da **Qualidade Total** [...] começou-se então a **resgatar**, a **rediscutir**, **repensar**, a questão da **função** do treinamento. (F)

Tema 4: esquemas Interpretativos (o momento das mudanças)

Como complemento do tema anterior, a questão aqui colocada é: Por que a direção da empresa se dispôs a essas mudanças nesta década?

As repostas mais comuns versavam sobre: **contexto histórico**, maior disponibilidade e uso de **tecnologia**, **estabilidade monetária**, pressão pela **competição**, **flexibilização** do monopólios, **indignação** ao quadro de valores pejorativos associados ao Estado e percepção da **defasagem** existente no setor, quando comparados com empresas **fora do país**.

As quatro primeiras citações relacionam às mudanças ocorridas na COPEL ao processo mais amplo de crítica e necessidade de adaptação, iniciado em meados da década de 80, dos elementos que caracterizaram o Estado brasileiro.

> **Qualidade Total** é algo que até me surpreende de ser novidade, porque na realidade é algo que **deveria ter sido sempre assim**. Mas até pela **origem** das empresas, até por **razões históricas** elas tinham às vezes uma **visão**, uma **configuração, diferente**. (A)

> **Principalmente** a **convivência** com **outras empresas** e a **constatação** de que o **comando político** é um **problema** [...]; dois, a **abertura de fronteiras**, a possibilidade de **modernização** [...]; três, a necessidade de **enfrentar** o **corporativismo** [...] quatro, você **vê** tanta **miséria** em volta da empresa e a necessidade de **corresponder** àquilo que **custa a esse povo** [...] (A)

> A COPEL, a exemplo do que **aconteceu** no **Paraná** e que **aconteceu** no **Brasil** todo, nesse período, nessa década de **90 a 97**, ela **teve** que se **adaptar** ao que aconteceu no país, que foi mais no sentido de uma **abertura econômica**. A abertura econômica, no meu entendimento, trouxe uma **palavra-chave**, que é **competição** [...] já se acenava a possibilidade de privatização [...] o **Estado** já **dava sinais** de ter **esgotado** sua **capacidade** de manter certas atividades econômicas. (B)

---

esclarecimentos sugiro consultar Martin, J., Culture in Organizations - three perspectives" (Oxford University Press, 1992).

> [...] reunido com um pessoal, eu dizia: **Não** é que estejamos **querendo avançar**, **acelerando muito** o nosso processo de **mudança**, de ajustar e tal. É que estamos **correndo atrás**. Quando **abriu** o espaço, nós **descobrimos** que **todo o mundo** estava na **frente** [...] **só** nos **comparamos aqui** [...] o **tempo** é um **inexorável cobrador**. (G)

Nas citações abaixo são apontados dois importantes elementos que, já nos anos 90, orientam a configuração do novo arranjo institucional do setor elétrico: flexibilização e referência a contextos internacionais.

> [...]no **ano passado**, se fez um **novo desenho** do setor elétrico brasileiro, em que se estabelece a **necessidade** de **desverticalização** das empresas elétricas integradas. (B)

> [...] faz parte de um **projeto** capitaneado pelo **Ministério de Minas e Energia**, [...] que deve ser votado na terça [31/03/98], são coisas que no **mundo inteiro** estas reformas **já estão acontecendo**, já é conhecido na Inglaterra, Chile, EUA, Argentina, Venezuela, Colômbia [...] (F)

Como complemento, os dois trechos abaixo sintetizam os principais conceitos constituintes dos esquemas interpretativos que tenderam a predominar ao longo desta década.

> [...] e a questão da **ANEEL**, começou essa discussão paralela, na época [1995] começou-se a ter os **primeiros desafios**, então nós mostramos ao presidente que claramente, num **processo organizado** de **gestão**, nós **poderíamos** trazer todas essas questões para **dentro** desse **processo**. Desde que **primeiro** a gente visualizasse qual era o nosso processo de gestão. (C)

> [...] as empresas **têm** que se **enxugar**, **tem** que **tirar gordura**, **tem** que se **viabilizar** economicamente e, tem que **acrescentar** seus **negócios**, **tem** que se **informatizar** para **diminuir quadros**, para **aumentar velocidade** de ação, **tem** que **atender melhor**. (G)

Tema 5: características diferenciadoras da organização

Por fim, conforme se insistiu na fundamentação teórica, as pressões isomórficas do ambiente reduzem a variabilidade de ações possíveis, mas não são suficientes para determinar a identidade das formas organizacionais. Aqui, especula-se sobre as características exclusivas da COPEL e de seu ambiente, que a diferencia das outras empresas do setor.

Pouca ingerência política estadual, manutenção da **capacidade de investimento** e poder de barganha dado pela **alta** participação relativa na **geração** de energia no país, foram as razões mais apontadas.

> Na COPEL nós tivemos **sorte**. Nós tivemos nessa época [1990 a 1997] 3 **presidentes** completamente **diferentes**. Sério mesmo. Quem **começou** foi o Gomide [...] que se revelou um grande administrador [...] entrou o Cascaes [...] uma linha claramente de esquerda, e aí não tem nenhum julgamento de valor [...] o programa **continuou** [...] entrou o Ingo, que é um homem da iniciativa privada, e o programa **continuou** do mesmo jeito. (D)

> [...] foi a **decisão** estratégica da empresa em **aumentar** sua **participação** na **geração** de energia elétrica no país [...] hoje **não existe decisão** no **setor elétrico** que a **COPEL não** possa ser **consultada** [...] tanto é verdade, que o RS tem uma carga maior que a nossa e **não existe** perante o setor elétrico hoje. A mesma coisa com SC e RJ. **Quem são?** (F)

> Até porque esta **empresa** é **diferente demais**, da grande maioria das empresas do setor [...] nós **não perdemos** a **capacidade** de **investimento**. (B)

> [...] talvez um dos **fatores** que nos **manteve ainda** como uma empresa **estatal eficaz**, **eficiente**, foi a **pouca ingerência política** que nós tivemos. Coisa que **não** se verificou em **outros estados** [...] veja por exemplo SP e RS, empresas com **corpos funcionais excelentes**, mas uma **ingerência política tão forte**, que acabou dando uma conotação de **ineficiência** da empresa. (A)

4.5.3 ESQUEMAS INTERPRETATIVOS

Como encerramento deste capítulo restam poucas considerações que não sejam excessivamente redundantes em relação à exposição feita até aqui. Optou-se, nessas condições, pela enumeração do que se pôde constatar nesta pesquisa. Este resumo visa a recuperar a integridade do problema proposto para investigação: Qual a influência dos ambientes institucional e técnico (com base no movimento de reforma do Estado brasileiro) sobre os esquemas interpretativos do grupo dirigente no nível organizacional estratégico da COPEL, durante o período compreendido entre 1990 e 1997?

1) O contexto macroeconômico brasileiro aponta para o esgotamento da capacidade de investimento e ação empresarial do Estado.

2) A solução encontrada no Plano Real para estabilização monetária, diante das mudanças no cenário geopolítico (organização da economia em blocos) e pressões para a abertura do mercado interno, tornaram a âncora cambial e política de juros altos, ao mesmo tempo, base para a contenção inflacionária e acelerador da dívida pública interna.

3) Em especial as altas taxas de juro e a velocidade e agilidade do sistema financeiro atual têm atraído para o Brasil grandes volumes de capital financeiro estrangeiro que, de um lado, financia boa parte da poupança nacional, e de outro, gera expectativas duvidosas quanto ao crescimento econômico sustentável.

4) Apesar de haver indicadores de ruptura do modelo de desenvolvimento extremamente centrado na figura do Estado, esse ainda é o grande condutor da economia brasileira.

5) Após o fim do regime militar, as elites brasileiras, particularmente os partidos políticos, vêm demonstrando incapacidade de se operacionalizar sob condições de democracia.

6) Sob condições de inércia decisória, e participação popular fragmentada e incipiente, as terapias apontadas no cenário nacional se apresentam mais como fruto de imitação de soluções encontradas em outros países do que da análise própria dos problemas.

7) No que se refere às empresas estatais, os imperativos que tendem a predominar nesta década são: privatização, redução dos custos, flexibilização e desverticalização dos monopólios, parcerias com o setor privado, melhoria dos processos de gestão, melhoria da qualidade, treinamento e requalificação do corpo funcional, regulamentação pelo Estado, e formas de participação e controle social.

8) Em particular, quanto às empresas de energia elétrica, some-se ainda o fato de serem condição necessária para o crescimento econômico.

9) Para essas, as possibilidades de concorrência introduzidas pela Constituição de 1988 e pela Lei 8.631/93, pressionam no sentido de melhorar os controles internos, aumentar a velocidade de tomada de decisões e ação e diversificar os negócios.

10) O ambiente técnico da COPEL foi suficientemente estável, principalmente em três pontos: relacionamento com seu principal acionista (governo do estado); condição superavitária em relação ao seu mercado prioritário, o Estado do Paraná, e participação relativamente alta na geração de energia.

11) A empresa possui experiência e perseverança em treinamento, pesquisa tecnológica, preocupação com a qualidade dos serviços prestados e controle do quadro de pessoal, em anos anteriores aos analisados.

12) As mudanças nos esquemas interpretativos podem ser mais bem entendidos como ampliação de significado daqueles conceitos.

13) O que se pode classificar como novos valores são dados por quatro grupos interdependentes: busca de processo de gestão mais participativo, com controles menos formais e mais culturais; ênfase em diversificar os negócios para além de energia elétrica; ênfase em diversificar as fontes de captação de recursos para investimentos; e ampliação do ambiente considerado para análise e tomada de decisões.

14) É clara a influência do ambiente institucional, na forma como foi apresentada sobre os esquemas interpretativos dos dirigentes: a continuidade dos programas nas trocas de diretores foi a condição importante para que essa influência se exercesse; acrescentando ainda que, todos os diretores, com exceção para o presidente empossado em 1995, são funcionários da COPEL há mais de vinte anos.

15) Não se encontraram restrições materiais ou legais que permitam dizer que as mudanças ocorridas nesta década não pudessem ter acontecido nos anos 80 (por exemplo).

16) Pelo menos dois mecanismos isomórficos podem ser razoavelmente visualizados e assim divididos: mimético em relação ao processo de gestão adotado, as preocupações com o envolvimento e comprometimento do corpo funcional, e qualificação gerencial dos funcionários; e, coercitivo em relação às estratégias de diversificação de negócios e fontes de financiamento, aos imperativos de competição, abertura de mercado e redução dos custos.

17) Correndo o risco de simplificação, pelo menos uma crença pode ser isolada dos valores: apesar do consenso dos dirigente de que a privatização é um destino certo, ainda que de forma diferenciada da experiências já ocorridas, não mudaram a crença de que a COPEL e, em sentido amplo, as empresas de energia, desempenham papel essencial na sociedade, que não se restringe à esfera econômica, sendo antes um instrumento de política de desenvolvimento econômico e social: pertence nessa medida à esfera pública. Assim entendida, essa crença não se alterou.

No próximo e último capítulo, a partir dos resultados e análises realizadas, serão apresentadas as conclusões do estudo e sugestões para futuras pesquisas sobre o assunto. É oportuno destacar, que apesar desta dissertação ser um estudo de caso, procurou-se caracterizar o ambiente institucional e seu impacto sobre os esquemas interpretativos em forma que permitisse pleitear sua validade para outras concessionárias de energia.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A história da industrialização brasileira é recente, situando-se no período entre as duas grandes guerras, notadamente na década de 30, e fortemente acelerada a partir da década de 50 por meio de adoção de políticas orientadas pelo chamado modelo de substituição de importações.

Com ambiente internacional propício, principalmente no que se refere à disponibilidade de tecnologias e de capitais externos, que, somado à centralização em torno do Estado, enquanto condutor do processo de desenvolvimento econômico e responsável, via barreiras tarifárias e proibições diversas de importação de bens de consumo, pela criação de uma economia fechada, proporcionou no período compreendido entre 1965 e 1980, significativo desenvolvimento econômico.

Segundo Coutinho (1994), extraordinário avanço na taxa média de crescimento do valor adicionado no setor industrial, de 9,5% ao ano; dentre os países em desenvolvimento foi superado apenas pela Coréia do Sul (18,99%), Cingapura (11,41%) e Indonésia (10,20%), mantendo-se ainda, significativamente melhor que a média dos países desenvolvidos (4,66%) e em desenvolvimento (6,55%) no mesmo período.

Ao longo da década de 80, sob o impacto de fatores externos, como as crises do petróleo, transformações no sistema financeiro internacional, mudanças nos arranjos do sistema produtivo e na geopolítica, que hoje se associa à palavra globalização, traduziram-se na pressão das agências internacionais em favor de políticas de estabilização e ajustes; no caso brasileiro são exemplificadas pelo Plano Cruzado (1986), Cruzado Novo (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1989), Plano Collor I (1990) e Plano Collor II (1991).

É certo também que a compreensão para as transformações esboçadas na década passada não se explica exclusivamente por aqueles fatores. Internamente, a menção ao aparelho público se tornou indissociável dos adjetivos como corrupção, clientelismo, populismo, corporativismo, que deterioraram as condições para a ação de um Estado, até então, autoritário. Ainda na década de 80, experimentou-se a transição para um regime de características democráticas, marcado pela fragmentação do sistema

partidário (Limongi e Figueiredo, 1996) que pôs o Estado em condição de inércia, ou pelo menos de demasiada lentidão decisória, e transferindo para a burocracia pública a tarefa de elaboração e condução de políticas econômicas (Diniz, 1997; Monteiro, 1997).

Sob estas condições, o tema reforma do Estado adquiriu força crescente na agenda de discussões sobre a competitividade da indústria, que, simultaneamente ao processo inflacionário, sérias restrições à capacidade de investimento, e consciência do esgotamento do modelo vigente de Estado, oferecem em linhas gerais, o cenário no qual se iniciou a década 90.

Nestes anos, os pontos que se destacaram foram: a queda de barreiras às importações (principalmente em 1990 e 1992); volumes cada vez maiores de capitais estrangeiros financiando a poupança interna a partir de 1992; forte crescimento da dívida pública interna da União; déficits na balança comercial a partir de 1995; o programa de desestatização (lei 8.031), em 1990, intensificado a partir de 1994 (decreto 1.024 de 29/07/94); o Plano Diretor de Reforma do Estado (1995), e a estabilização monetária introduzida pelo Plano Real (1994).

No que se refere à parcela do sistema produtivo sob controle do Estado, a transição para uma economia aberta vinculou-se em vários sentidos, nos anos 90, à palavra parceria, seja na forma de **parcerias diretas**, **privatização** ou **concessão de serviços**. Soma-se-lhes o consenso crescente em torno das idéias de **transparência**, **participação social**, **gestão profissionalizada** e **controles contra a ingerência política**.

No caso específico dos monopólios de energia, destacou-se: a lei 8.631/93, que extinguiu o regime de remuneração mínima garantida e transferiu para as concessionárias a responsabilidade de fixação das tarifas; a lei 8.987/95, que dispõe sobre a concessão de serviços públicos, prevista no artigo 175 da Constituição Federal de 1988, da qual se ressalta a figura da subconcessão, e a lei 9.427/96, que cria a Agência Nacional de Energia, com a pretensão de uma autarquia que se centre no papel regulador e fiscalizador do Estado.

Neste contexto, o período compreendido entre 1990 e 1997, foi escolhido para se estudar a relação entre ambiente e estratégia organizacional, vista a partir da perspecitiva oferecida pela Teoria Institucional, e tomando por objeto um caso particular: a Companhia Paranaense de Energia.

É oportuno recuperar a proposta desta dissertação, que se constituiu essencialmente na transposição do raciocínio de Berger e Luckmann (1997), que trata da institucionalização, predominantemente no nível dos indivíduos, para um ator coletivo: a organização.

Como ficou claro no capítulo 2, o cruzamento daquele entendimento com as noções de ambientes técnico e institucional e esquema interpretativo situa esta dissertação na vertente cognitiva dos institucionalistas, com nível organizacional de análise. Mas que significa esta vertente?

A partir do caso COPEL, pode-se responder com a seguinte afirmativa: A orientação de sua **gestão** pela Qualidade Total, **diversificação de negócios e fontes de captação de recursos**, busca de **perfil gerencial** em seu quadro de funcionários, entre outros; não indica necessariamente que a empresa tenha ou vá obter sucesso em sua implementação.

Em outras palavras, não se tratou da avaliação das ações da COPEL, em seus méritos e impropriedades na implantação de suas estratégias, medidas em função de critérios de eficiência e eficácia, mas da constatação de que aquelas orientações **influenciaram** suas ações, e representaram **mudança** em relação à tendência observada no curso de ação predominante no início da década.

Tomando por base a elaboração de Giddens, analisado por Barley e Tolbert (1997), três são os eixos que relacionam o domínio institucional e o domínio da ação; é por meio deles que se dá o processo de estruturação, de estabelecimento de um padrão de relacionamento no mundo social.

FIGURA 9: MODELO DE ESTRUTURAÇÃO DE GIDDENS

Fonte: Barley e Tolbert (1997, p. 97)

O primeiro eixo se encontra no plano do discurso, das categorias em função das quais se pensa o mundo no qual se age. É nesse sentido que se pode entender a afirmativa feita.

Desta forma, o determinismo inerente à Teoria Institucional (ou com mais propriedade, teorias institucionais) na forma como foi tratado neste trabalho, não se refere à configuração das ações como resultante das restrições materiais (de recursos) diante das quais um ator racional realiza continuamente cálculos de custo-benefício, buscando maximizar seus objetivos, mas do raciocínio, em que as próprias categorias pelas quais os indivíduos pensam o mundo, estabelecem suas prioridades e tomam suas decisões são, em alguma medida, dadas pelas instituições.

Trata-se, portanto, de uma forma mais sutil, menos visível, do determinismo ambiental; os próprios objetivos, aqui entendidos como a preferência por certos cursos de ações em detrimento de tantos outros possíveis, dependem do suporte socialmente construído, da legitimidade institucional de suas propostas e, de certa maneira, do argumento de autoridade proporcionado por casos de sucesso e expectativas futuras, encontradas fora das fronteiras organizacionais, mas que internamente justificam a preferência por esta ou aquela estratégia.

Dito de outra forma, em oposição à perspectiva voluntarista da estratégia, na qual a organização maximiza suas preferências sob múltiplas restrições ambientais, a vertente cognitiva dos institucionalistas propõe a mediação de um filtro de leitura do ambiente - o esquema interpretativo - que não é fruto do consenso organizacional, mas da interação institucional, que estabelece um campo de probabilidades dentro do campo de possibilidade das ações.

De outro lado, esta influência não implica identidade[56] de escolhas e ações, porquanto, entre os arranjos estruturais e estratégias legitimados no ambiente e a ação efetiva das organizações, devem-se considerar as diferenças de interpretação dadas por distintas experiências e conhecimentos acumulados, inovações e eventos aleatórios nos casos particulares, bem como a posição relativa, avaliada por critérios de eficiência e eficácia, das organizações em seus espaços de competição, isto é, ambientes técnicos.

---

[56] "Mas não aceito de forma alguma a idéia de uma 'história sem sujeito', se essa expressão significar que as questões sociais e humanas são determinadas por forças das quais os envolvidos estão totalmente inconscientes. É precisamente para combater tal opinião que desenvolvi a teoria da estruturação" (Giddens, 1997, p. 320)

Como se pôde observar no caso da COPEL, a preocupação que marca os **quatro primeiros anos** da década, orientada principalmente pelos imperativos de **racionalização de custos e investimentos em tecnologia de informação**, em contraste com a tônica entre **1994 e 1997**, nitidamente relacionada a uma visão mais complexa do **ambiente**, e de como a empresa nele se deveria posicionar, **coincide** com dois momentos claramente distintos observados no **comportamento dos indicadores ambientais** considerados: periódicos acadêmicos, periódicos de grande público, opiniões de especialistas e legislação.

Estes, por sua vez, receberam influência de elementos que **transcendem o nível nacional**, apresentando diversos pontos em comum com movimentos semelhantes ocorridos na **América Latina**, sob forte orientação de **países** do chamado **primeiro mundo**, em especial, os Estados Unidos.

Porém é importante que fique claro: o arranjo institucional que resultará das transformações em curso no cenário nacional, principalmente após o fim do regime autoritário, não significa uma reprodução dos observados naqueles países, porque o resultado depende das instituições, dos padrões de relacionamento, das normas, das crenças e valores, próprios da realidade brasileira. Supor o contrário, seria simplificar demasiadamente a complexidade das interações presentes no contexto nacional e, subjacente, pressupor um ideal de ator racional, sustentado no cálculo de resultados, criticado pela Teoria Institucional.

Posto desta maneira, é razoável dizer que no caso particular da COPEL, o ambiente institucional, representado sob forma de movimento de reforma do Estado brasileiro, teve forte impacto sobre a orientação estratégica da empresa, qualificando ainda o que Bartunek (1984) chamou de **mudança de segunda ordem**. Em adição, a **estabilidade** de seu **ambiente técnico**, dentro do qual manteve tanto o retorno positivo e crescente sobre seu patrimônio, quanto superávit de geração em relação ao consumo de seu principal mercado (o Estado do Paraná), permitiu que a COPEL pudesse optar por uma estratégia distinta, por exemplo, da LIGTH (concessionária de energia no Estado do Rio de Janeiro), privatizada em 1997. Contudo a diferença que distingue a empresa paranaense é, a rigor, orientada pela **mesma pressão institucional** deste caso, qual seja, a adoção de valores tidos como típicos da lógica de empresas do setor privado.

Em relação aos **dois momentos** observados, frisa-se que no **primeiro**, entre 1990 e 1993, as preocupações eram **internas**, voltadas principalmente para **redução** do quadro de pessoal e de custos em geral, **racionalização** da estrutura física e **investimentos** em tecnologia de informação.

No segundo, apesar permanecerem presentes as tônicas do primeiro momento, claramente a preocupação com o **ambiente**, que incluiu a **ampliação de significado** dessa palavra, envolveu **diversificação** na **fontes de captação de recursos** com a utilização de mecanismos que se estenderam desde os recursos próprios e agências de financiamento (FINEL, BID e BNDES), que tradicionalmente eram empregadas, até instrumentos do mercado financeiro nacional (debêntures e ações) e internacional (*commercial papers*, eurobônus, ações na Bolsa de Nova Iorque, ADR's), passando ainda pelo uso de investimentos privados diretos, na forma de subconcessão, antecipação de recursos junto a empreiteiras e co-geração de energia.

Este momento, foi marcado também pela ênfase no **treinamento gerencial**, adoção de uma **modelo de gestão** baseado na Qualidade Total, com a inclusão a partir de 1995, do **planejamento** de marketing voltado para busca de **novos negócios** que não fosse energia elétrica.

Particularmente, no que se refere a novos negócios, merece destaque a criação da COMPAGÁS em 1994, a crescente participação no segmento de consultoria (nacional e internacional) em especial a partir de 1995 e, atualmente, os projetos em estudo para participar do mercado de telecomunicações.

A **razão** que determinou estes momentos foi, sem dúvida, de natureza **coercitiva**, por meio das leis 8.631/93, 8.987/95 e 9.427/96, mas a **forma** pela qual se efetivou foi predominantemente **mimética**, por meio da influência de grandes **consumidores** (como a Volvo e Siderúrgica Guaíra), **visitas a empresas** do mesmo ramo de atividade (Kansai Electric Co, Japão, e Florida Power & Ligth, EUA), e **consultorias** especializadas (Fundação Christiano Ottoni, MG; FIA, SP; ISAD, PR; e Fundação Dom Cabral, MG).

Deve-se acrescentar ainda, que todos os diretores **compartilhavam da mesma opinião**, não apenas da **necessidade de mudança** na forma como o Estado atuava diretamente como provedor de serviços de utilidade pública, mas da busca de

alternativas coerentes com os imperativos anteriormente citados, que deveriam orientar a gestão da empresa.

No plano teórico, o que se pretendeu com esta dissertação foi a melhor compreensão de que a pergunta pelo significado do binômio cultura-mudança, quando proposta a partir da perspectiva institucional, não se restringe a análise da aceitação ou resistência à mudança no nível intra-organizacional, necessitando da busca pela compreensão em níveis de análise para além das fronteiras organizacionais.

Na forma como a questão foi colocada, a mudança da estrutura e estratégias organizacionais são mediadas pela visão de mundo que estabelece e dá coerência às decisões e ações; esta, por sua vez é resultado da interação social, de um processo dialético não restrito ao espaço das organizações.

Assim entendida, esta perspectiva é bastante útil por minimizar o risco de reificação dos conceito normalmente empregados na análise organizacional; nessa medida, preserva-se o campo de estudo da Administração como ciência de fatos humanos que, indissociável da história, têm objetos únicos no tempo; sua compreensão está portanto relacionada ao contexto nos quais adquirem significado.

A partir das conclusões precedentes e visando a maior desenvolvimento do assunto tratado nesta dissertação, sugere-se a realização de outras investigações.

Recomendações

É oportuno dizer que estudos que partem da abordagem institucional são predominantemente realizados em delineamentos longitudinais, o que os torna em muito dependentes de bases históricas de dados, impondo ao trabalho de coleta consideráveis dificuldades, tanto para identificação das fontes, quanto para conseguir ordená-las de forma razoavelmente comparáveis.

Feita esta ressalva, propõem-se cinco sugestões:

1) a replicação do presente estudo em outra empresa de energia;

2) a análise, na forma de estudo comparativo de casos, de conceitos amplamente difundidos tanto na literatura gerencial, quanto em periódicos de grande público (participação no processo decisório, por exemplo) em função das atividades

organizacionais (como produção, marketing e finanças) para avaliar se a natureza do trabalho influencia a adoção de novos conceitos;

3) a análise de três casos, pertencentes à mesma indústria, mesmo espaço geográfico de atuação e com tamanhos similares, distintos pelo desempenho financeiro histórico[57], a partir do qual se buscaria avaliar a relação entre ambiente técnico e mudança nas crenças e valores;

4) a análise de casos de mudanças estruturais, que visassem a melhor compreensão dos mecanismos isomórficos (coercitivo, mimético e normativo) e sua relação com os estágios (ou fases) das mudanças;

5) e, tendo em mente o conceito de transferibilidade apresentado por Denzin e Lincoln (1994), sugere-se um estudo de caso de uma empresa de saneamento, uma vez que esse tipo de atividade apresenta muita semelhança com o setor elétrico, sem contudo possuir registro de casos significativos de privatização.

Finalmente, quanto à colaboração para a COPEL, como este estudo não visou à avaliação da forma pela qual as mudanças ocorridas foram implementadas, não há condições de se fazerem observações de caráter prescritivo, mas que este trabalho, bem como as referências bibliográficas que o sustentam, possam servir de base para reflexão, pelo menos para questão proposta na seguinte forma: Por diversas vezes se apontou para às resistências oferecidas pelos membros organizacionais dos níveis tático e operacional às mudanças pretendidas, mas o que se poderia dizer ou avaliar da aceitação ou resistência do nível estratégico?

Assim colocada, a pergunta visa a identificar elementos internos e externos que possam estar relacionados ao que Johnson (1994) chamou de tendenciosidade estratégica, bem como evidenciar as categorias e o contexto institucional de referência que apoiam às estratégias. A resposta e principalmente o aprendizado resultante do esforço pela resposta à essas questões podem contribuir para melhor crítica da rotina e estrutura organizacionais.

---

[57]Sugiro um *ranking* em função de indicadores financeiros de liquidez, endividamento e rentabilidade, a partir do qual a amostra intencional se constituiria da primeira colocada, da última, e da que se situar no desempenho médio. Consultar José Carlos Marion, Contabilidade Empresarial (capítulo 21), editado pela Atlas (São Paulo), em 1997.

ANEXOS

ANEXO 1 - MAPAS COGNITIVOS E PROCEDIMENTOS PARA ELABORAÇÃO

ANEXO 2 - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS E PROCEDIMENTOS

ANEXO 3 - FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA NO BRASIL (COMPLEMENTO)

ANEXO 4 - PERIÓDICOS ACADÊMICOS (COMPLEMENTO)

ANEXO 5 - QUADROS COMPLEMENTARES DOS PERIÓDICOS ACADÊMICOS

ANEXO 1 - MAPAS COGNITIVOS E PROCEDIMENTOS PARA ELABORAÇÃO

O procedimento para elaboração dos mapas cognitivos teve como orientação os esclarecimentos presentes em Huff (1990), Eden (1992), Fiol e Huff (1992), Bardin (1977) e Rocha Fernandes (1996). Além das etapas apresentadas, principalmente por esse último autor, estabeleceram-se algumas convenções para melhor compreensão e leitura dos mapas.

Feita a leitura de todos os relatórios, visando a tomar conhecimento com o estilo, forma de apresentação e linguagem, e, considerando a descrição feita para caracterizar o contexto e o ambiente institucional, foi escolha do autor identificar três temas para a construção dos mapas: Finanças, Gestão e Negócios e Relacionamento com o Consumidor.

Cada um desses temas estão presentes nos relatórios, porém houve, em relação aos tópicos apresentados em seus índices, um agrupamento. Essa decisão foi necessária para permitir maior comparabilidade dos mapas, uma vez que o *lay-out* dos relatórios variou ao longo dos anos estudados.

Tomado o contato inicial em função dos temas, seguiu-se a leitura dos tópicos referentes a cada relatório. Nesse momento a leitura, dentro de cada parágrafo, ou entre parágrafos, visando a encontrar relações entre categorias, e para representá-las utilizaram-se sempre que possível as palavras empregadas no texto; quando isso não foi possível, utilizou-se um breve resumo que pudesse expressar o sentido dos parágrafos considerados.

Entre duas ou mais categorias, estabeleceu-se o código para o tipo de relação que entre elas se mantém, como segue:

+ indica que um categoria afeta positivamente a outra;

- afeta negativamente;

(+) não estimula, não se relaciona positivamente, apesar de ter potencial para fazê-lo;

(-) não evita, não prejudica, apesar de ter potencial para fazê-lo;

e é um exemplo de da categoria a qual se relaciona, e

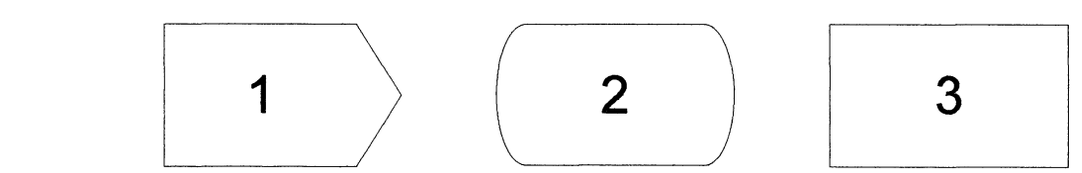
= é equivalência entre categorias.

As relações indicadas por estes códigos, particularmente os quatro primeiros, não expressam necessariamente causalidade, indicando muitas vezes correlação. Dessa forma, devem ser lidos, no caso de +, como as categorias A e B variaram no mesmo sentido, ou pioraram juntas, ou melhoraram juntas, ou ainda que a primeira piorou com a piora da segunda, ou melhorou com a melhora da segunda; no caso de - , as categorias A e B variaram em sentidos opostos, em **(+)** apenas um variou, respeitando seu significado, para melhora, por exemplo o lucro melhora com seu aumento, enquanto o prejuízo melhora com sua diminuição, para **(-)** é válido o raciocínio inverso.

Estas relações, à medida que eram identificadas foram transcritas para fichas de apoio, como no exemplo abaixo.

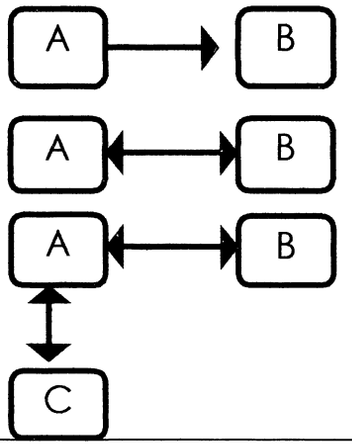
Relatório [ano] Tema [título]			
Categoria A	Relação (+)	Categoria B	Observação ...

Além destes códigos, convencionaram-se três tipos de símbolos para permitir compreensão mais rápida da conteúdo das categorias dentro deles expressas.



O símbolo 1 indica que se trata de um evento do ambiente, ou fato acontecido em anos anteriores. Em 2, indicaram-se predominantemente conceitos considerados importantes para compor o mapa referente àquele tema e ano. Finalmente, 3 indica exemplificações, tendo o mesmo significado que o sinal = anteriormente definido.

Por fim, resta esclarecer que o sentido da setas indica a precedência temporal ou lógica entre as categorias, em:



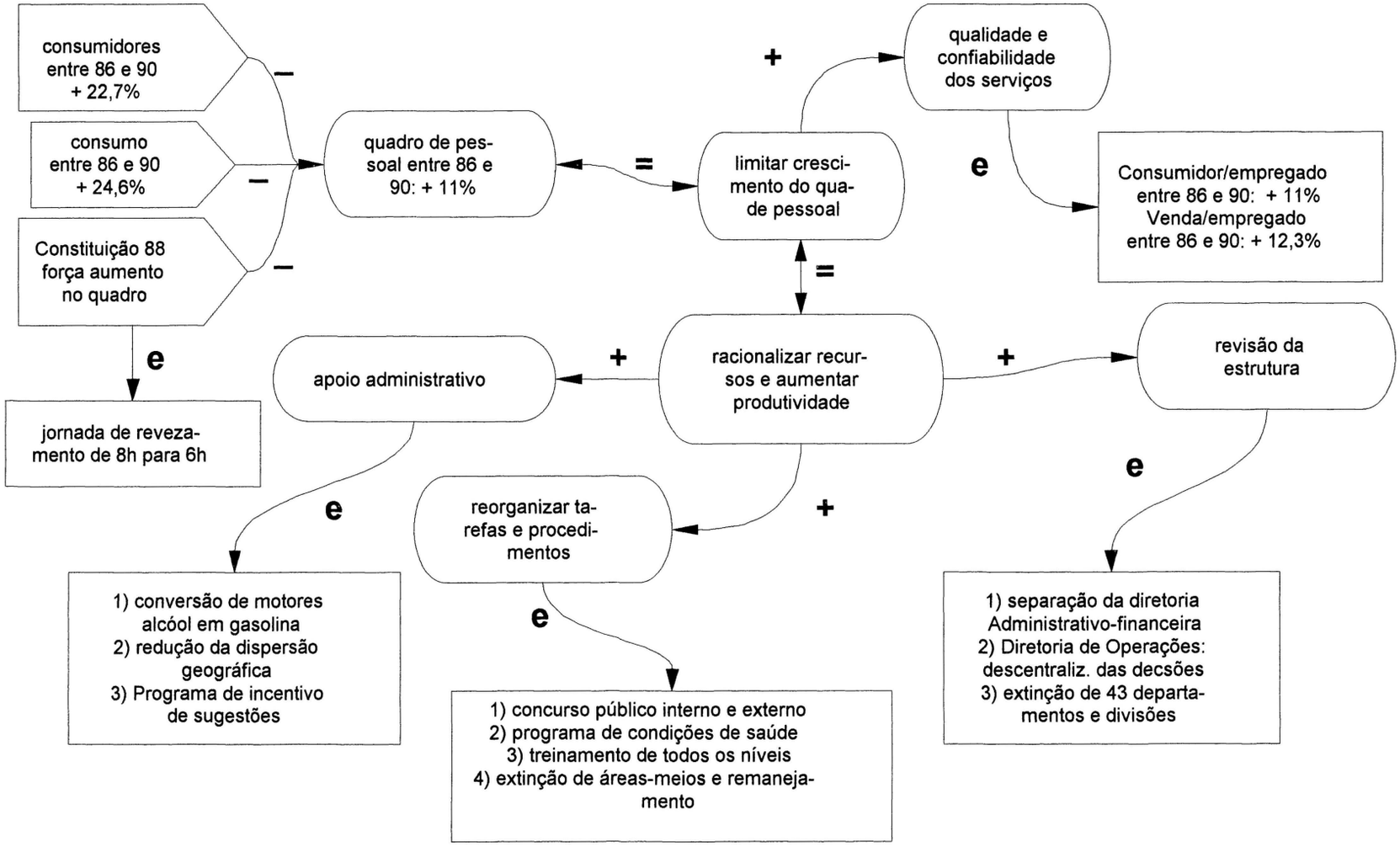
A antecede B

A tem significado equivalente a B

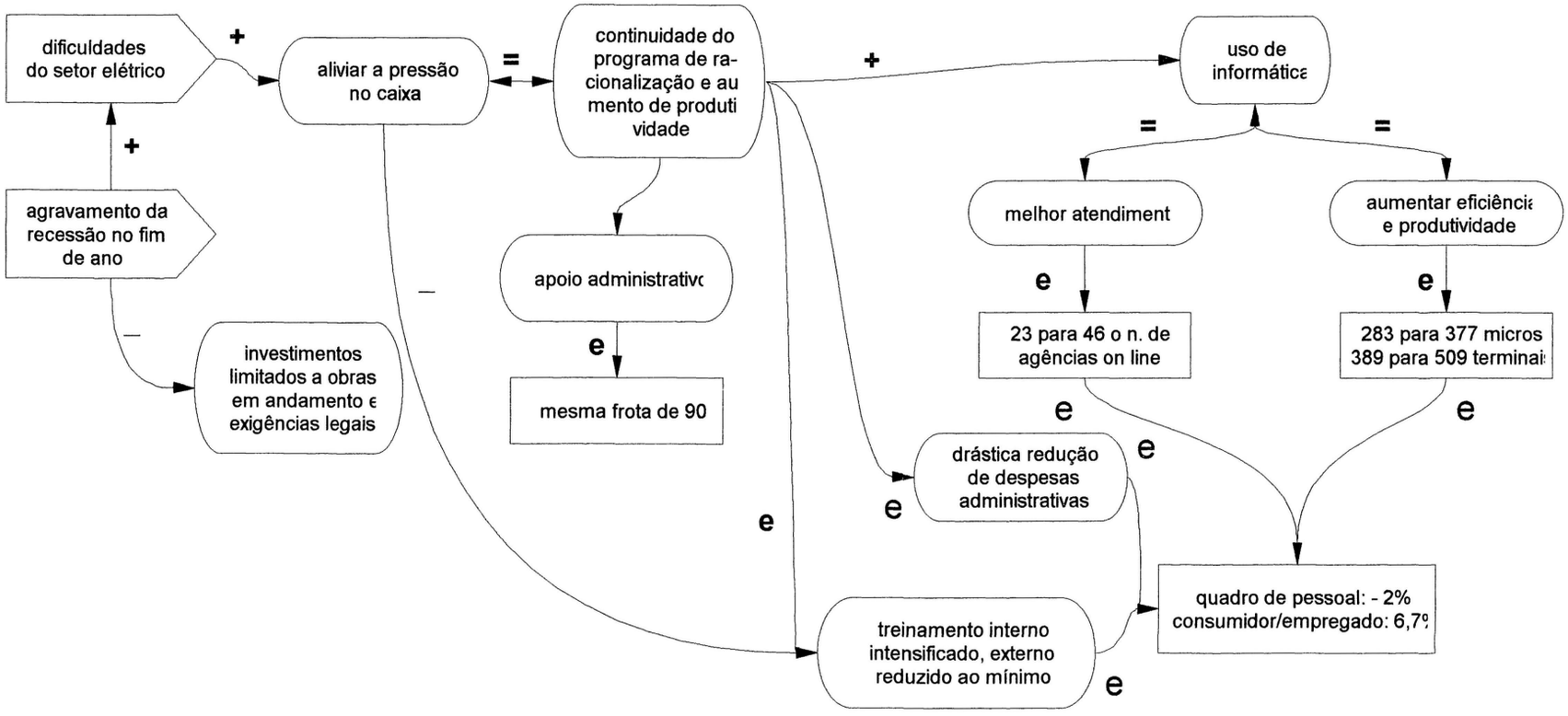
B e C juntos equivalem ao significado de A, mas não são exemplos de A.

De posse das fichas de apoio, o desenho final dos mapas foi feito por meio do *software* Chartist 1.7, que permitiu encontrar disposições espaciais para os mapas, em um total de 24, apresentados aqui em ordem temática e cronológica.

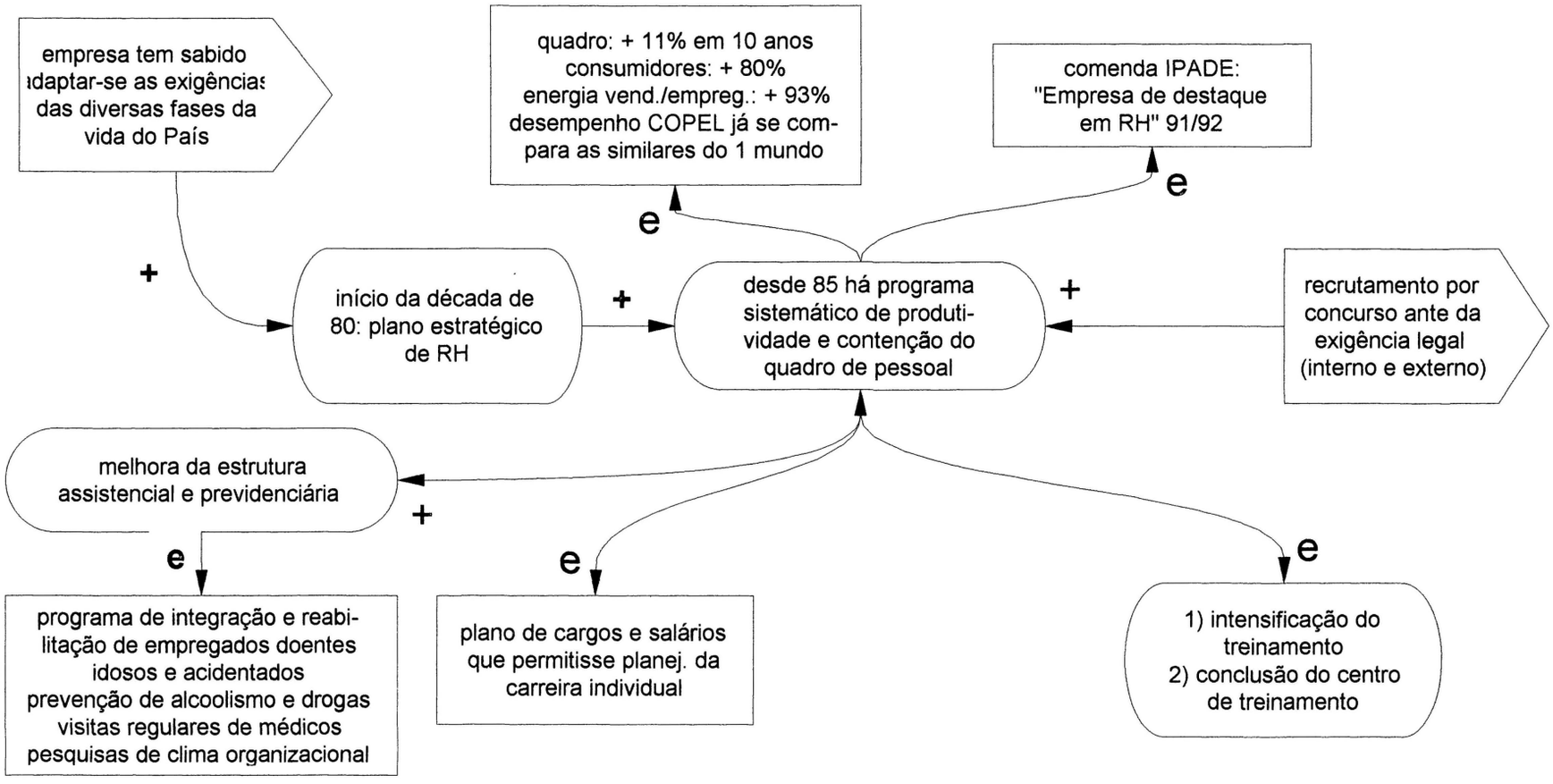
1990 - GESTÃO E NEGÓCIOS



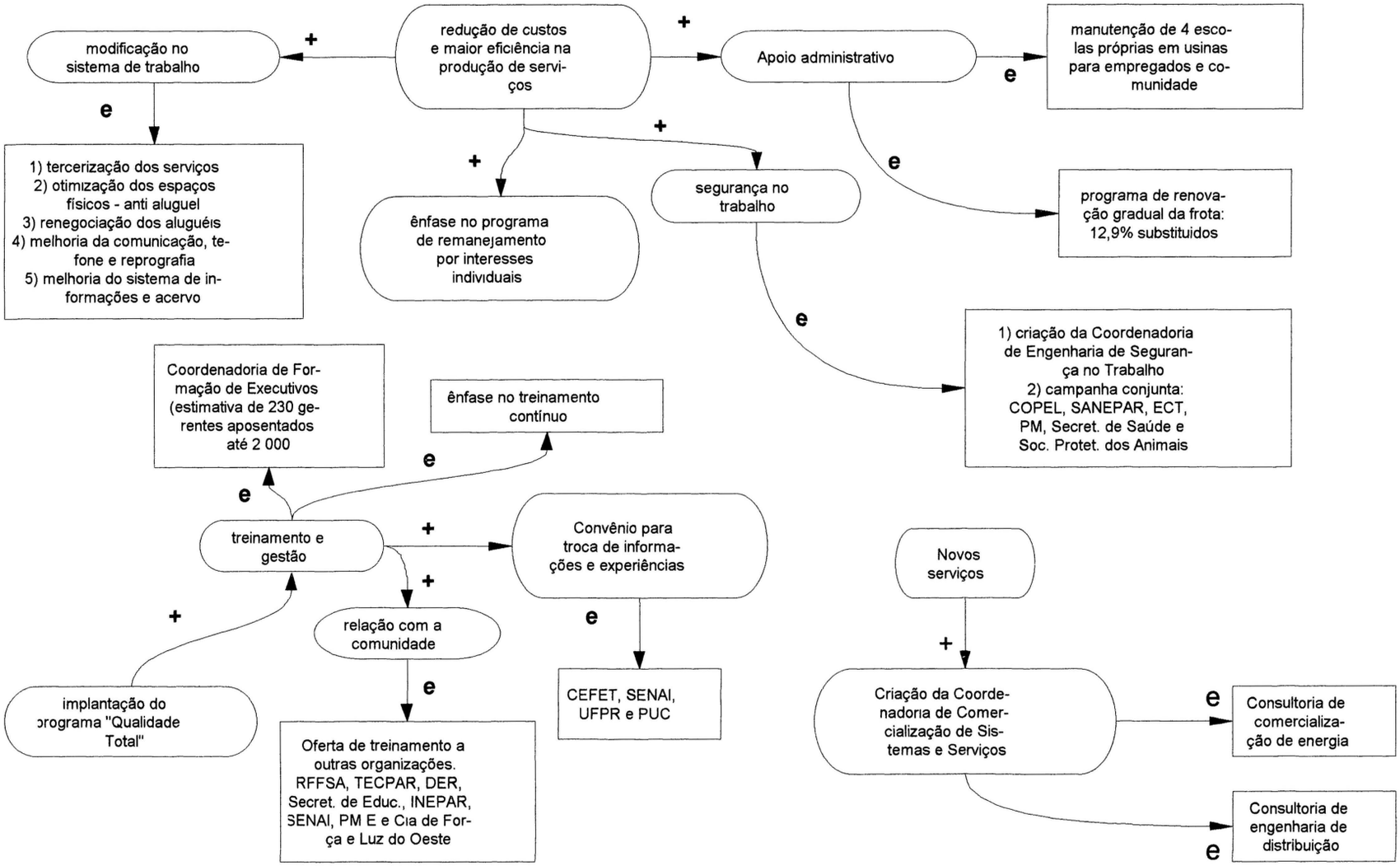
1991 - GESTÃO E NEGÓCIOS



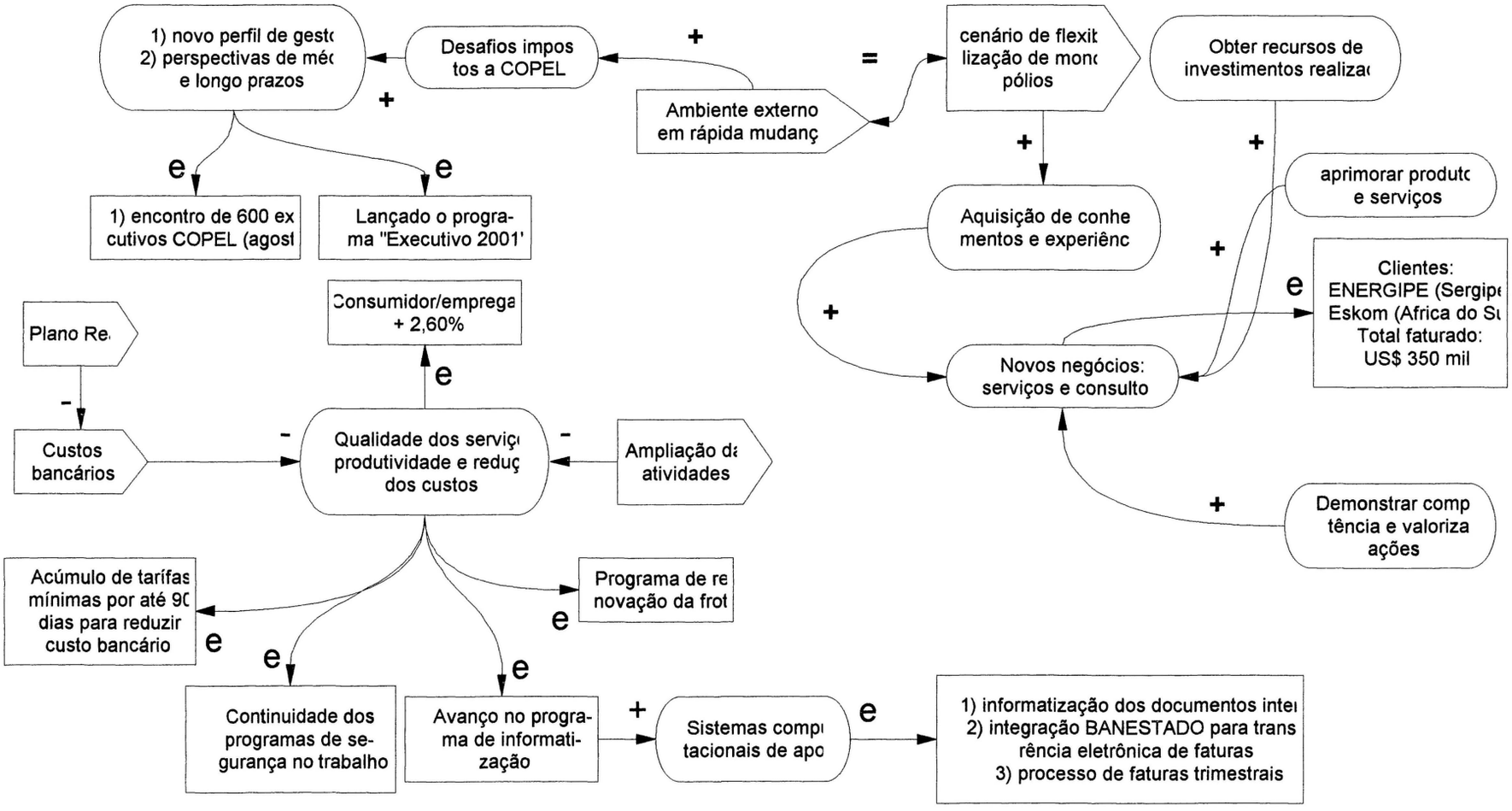
1992 - GESTÃO E NEGÓCIOS



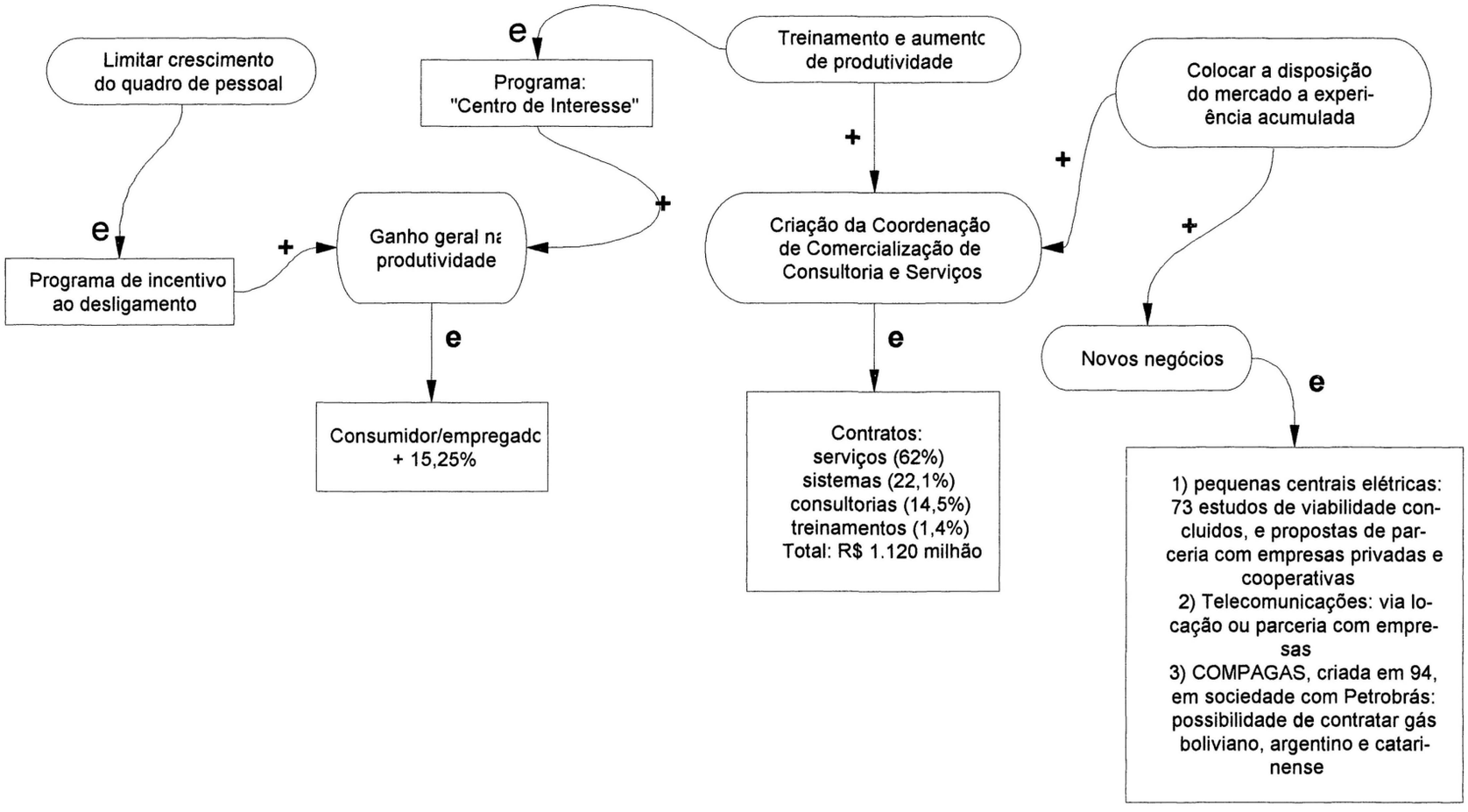
1993 - GESTÃO E NEGÓCIOS



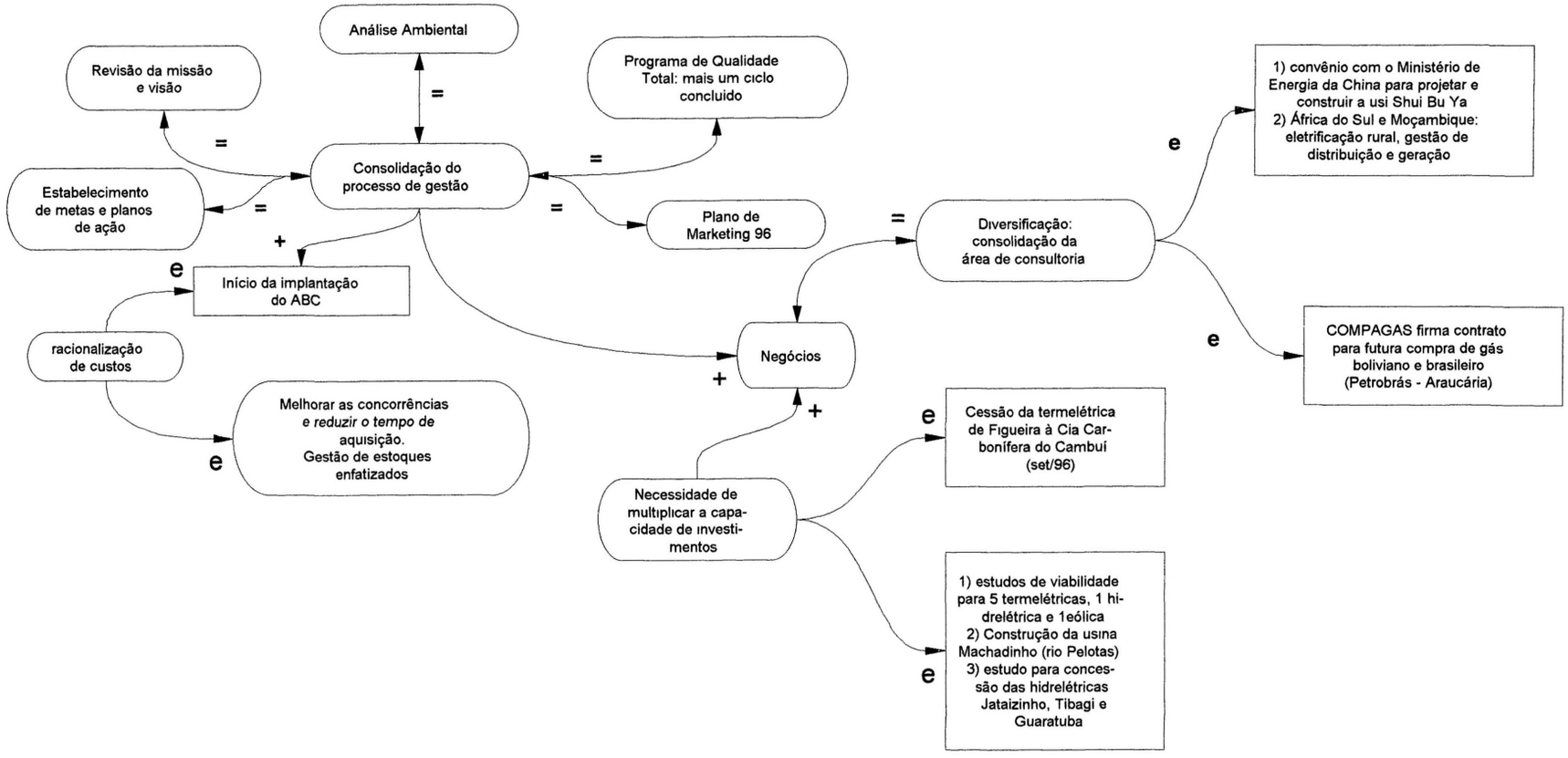
1994 - GESTÃO E NEGÓCIOS



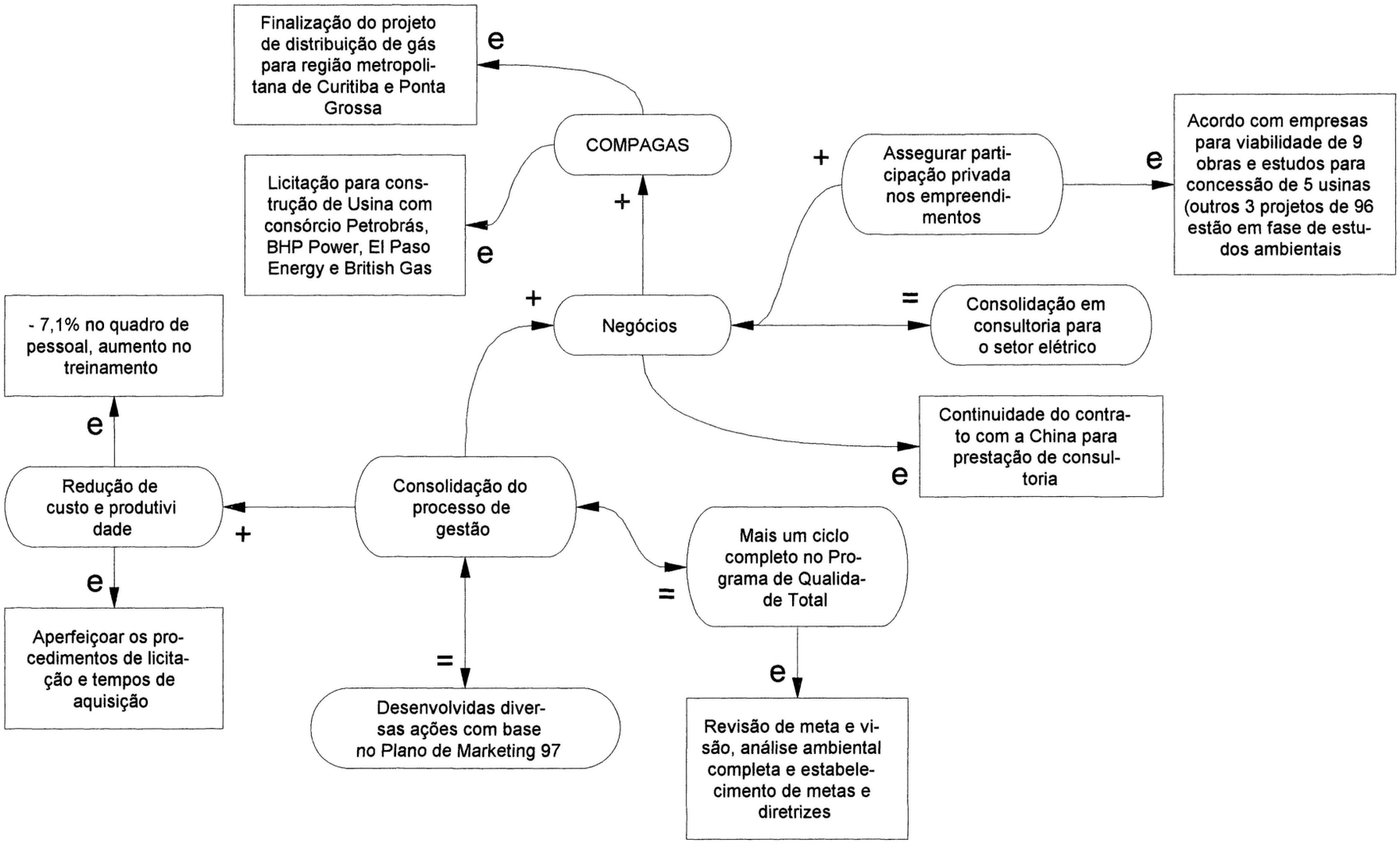
1995 - GESTÃO E NEGÓCIOS



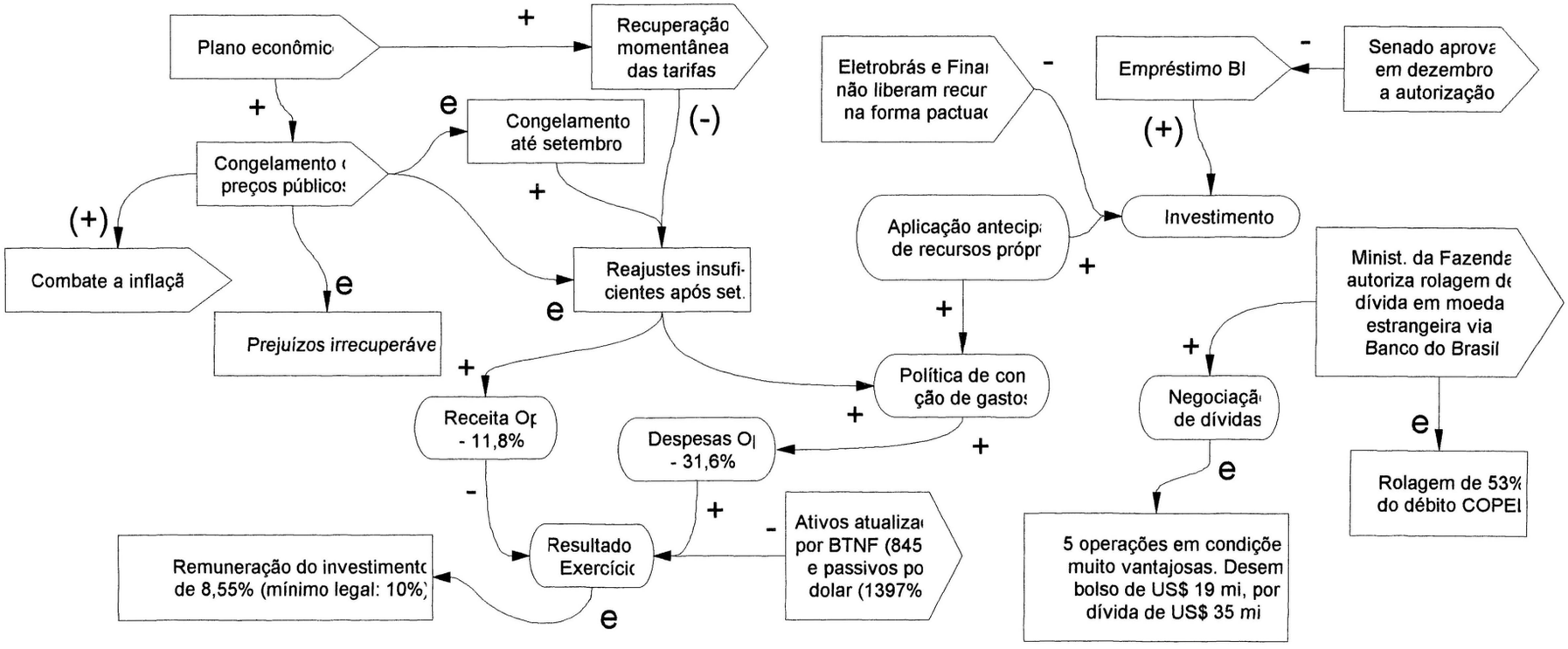
1996 - GESTÃO E NEGÓCIOS



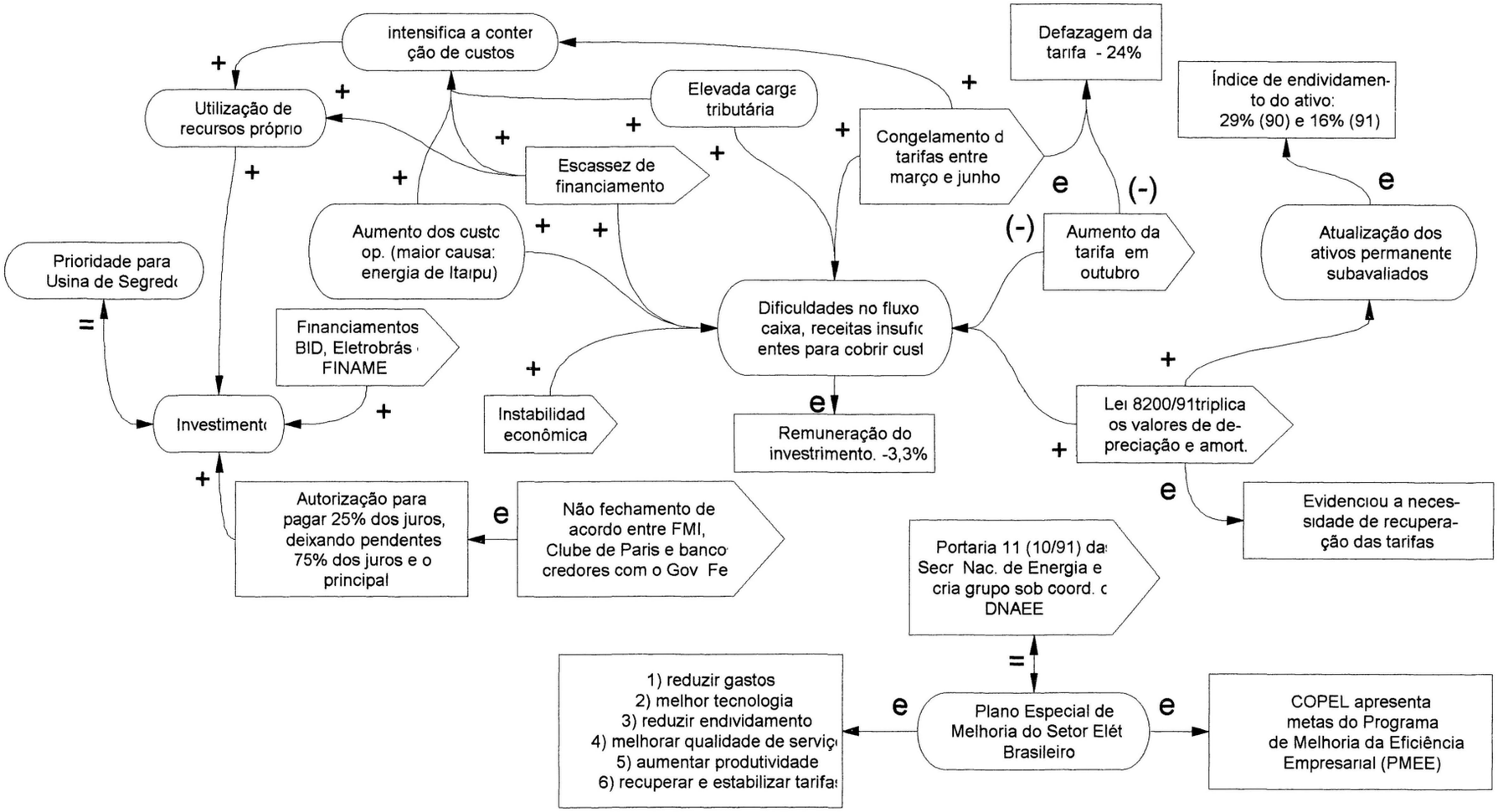
1997 - GESTÃO E NEGÓCIOS



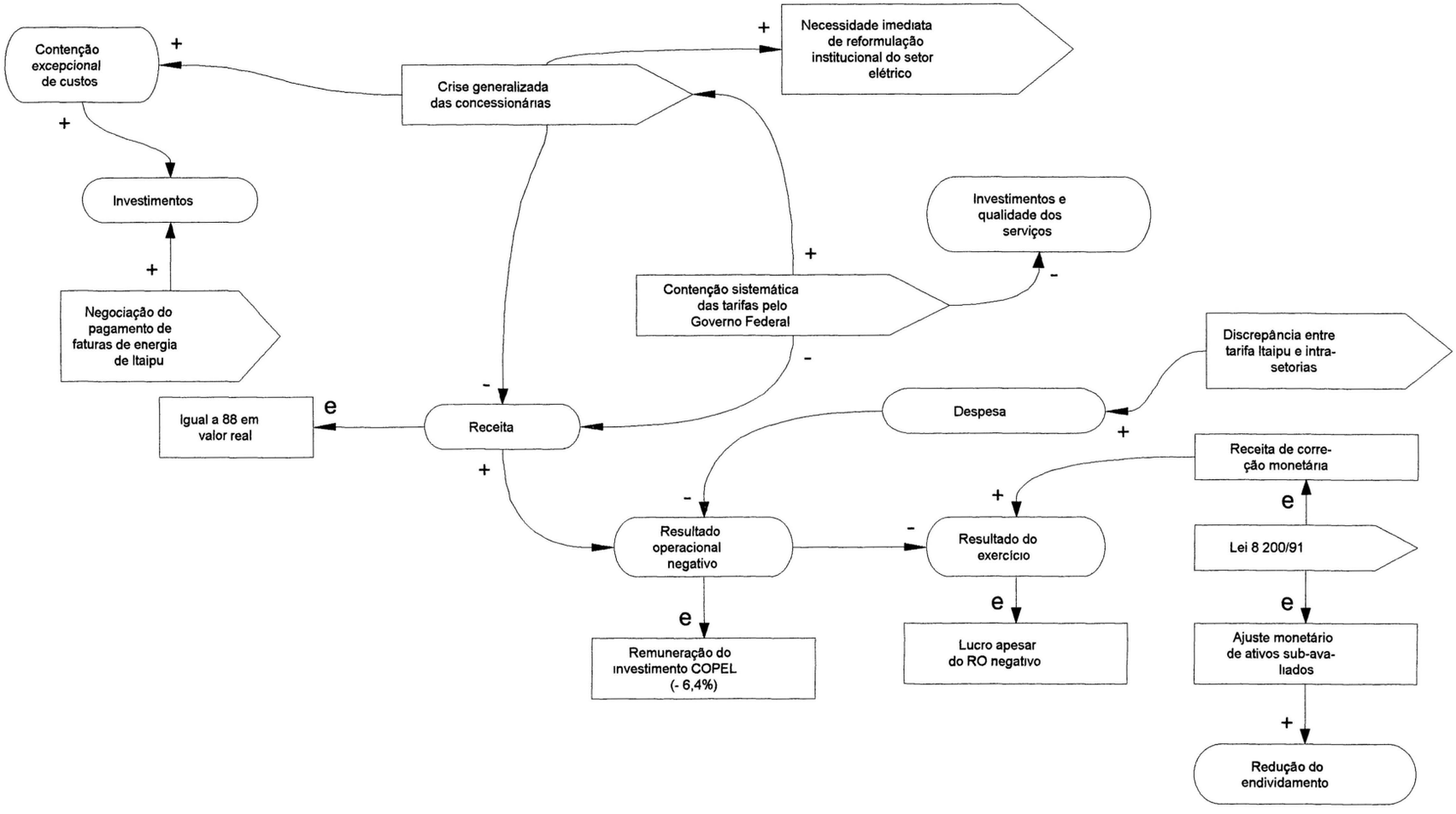
1990 - FINANÇAS



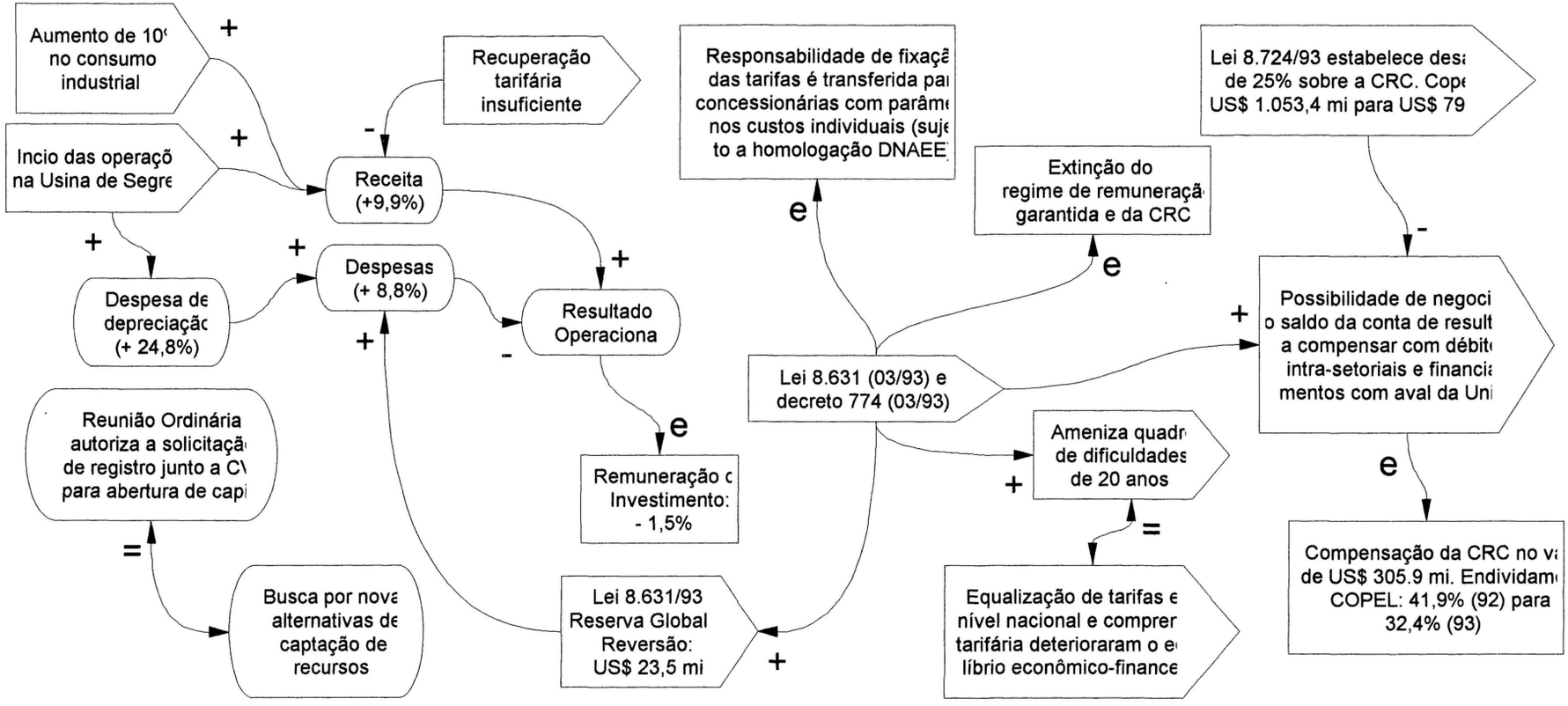
1991 - FINANÇAS



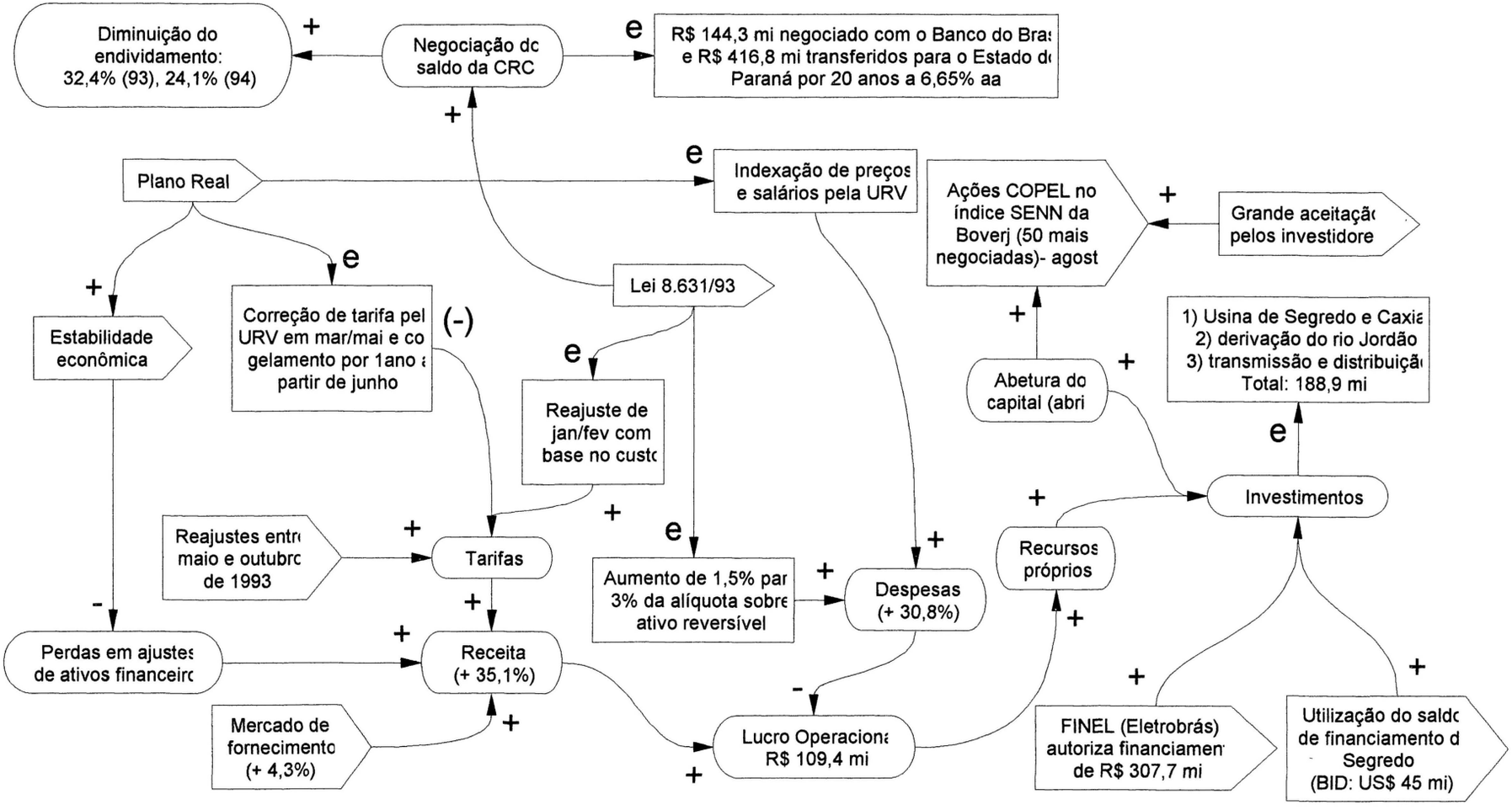
1992 - FINANÇAS



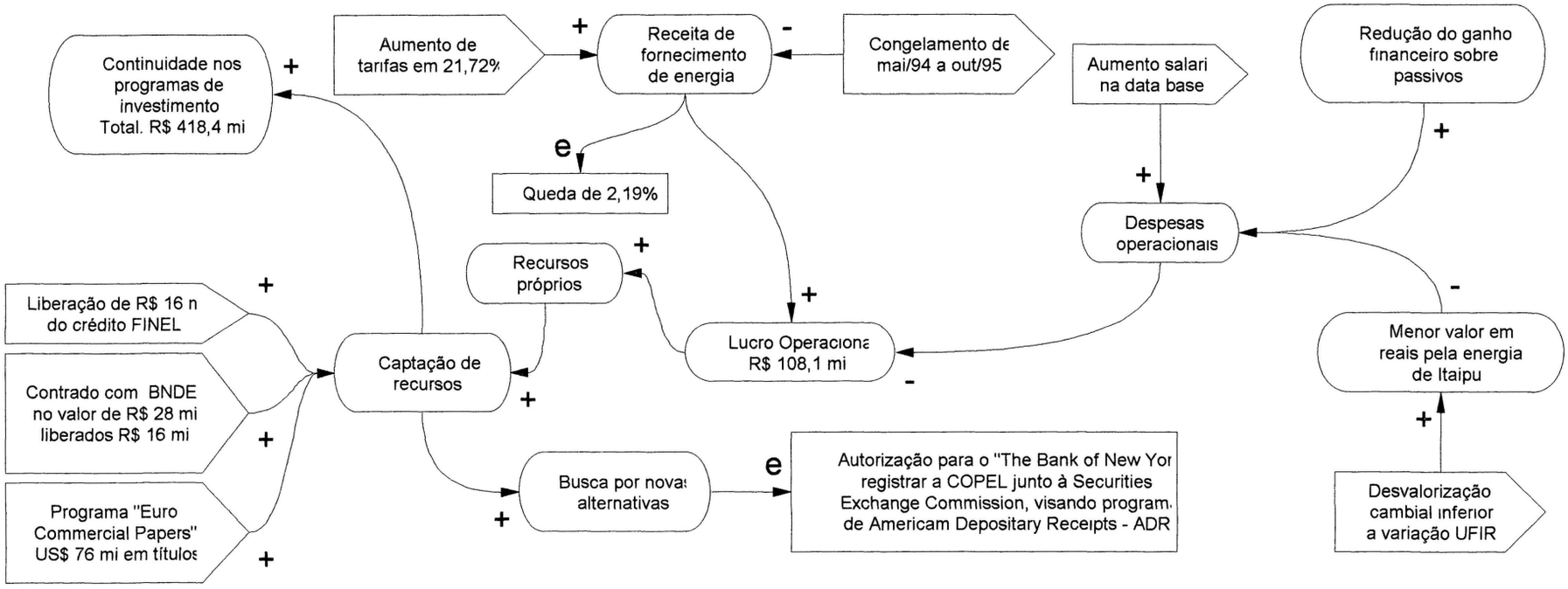
1993 - FINANÇAS



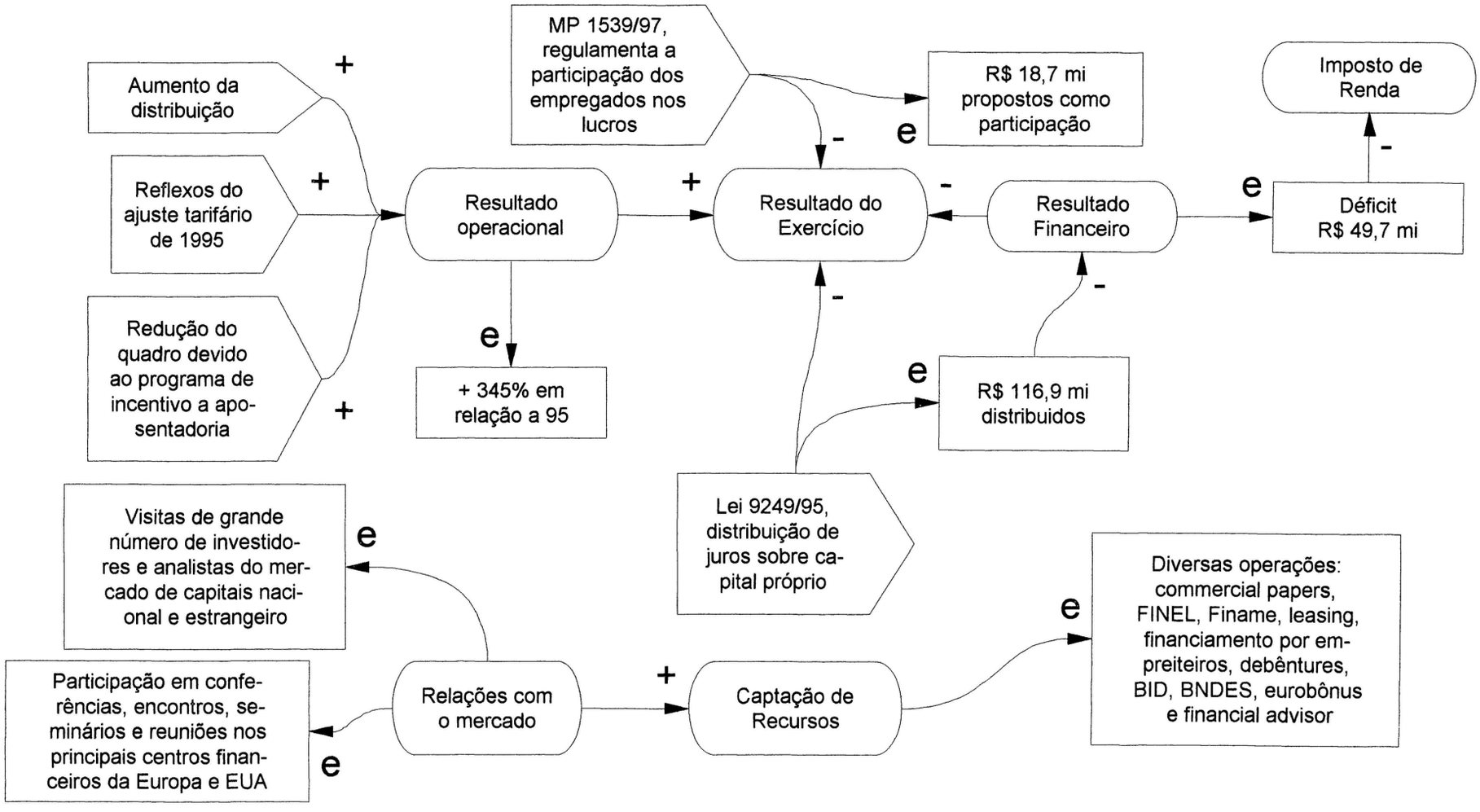
1994 - FINANÇAS



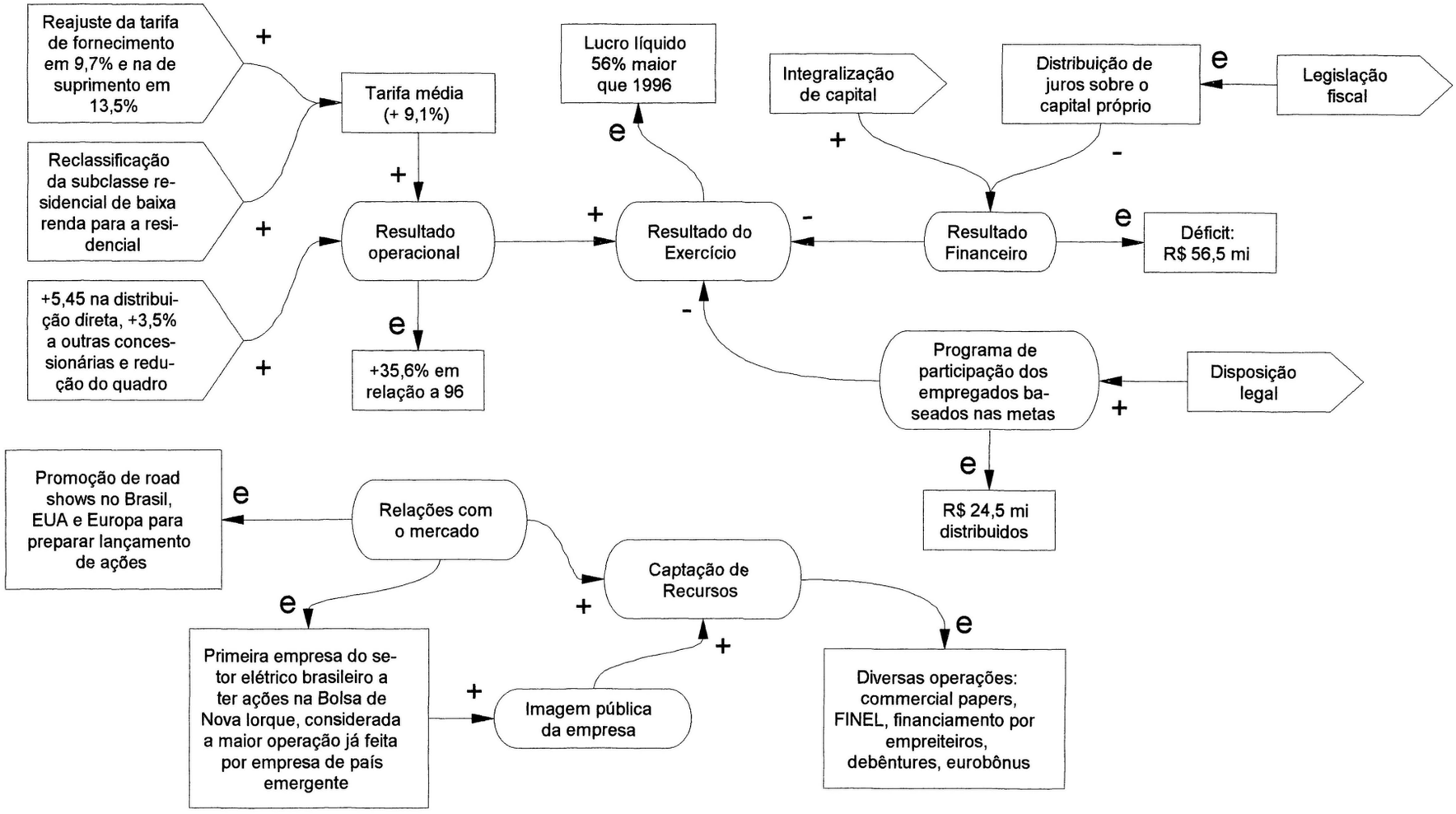
1995 - FINANÇAS



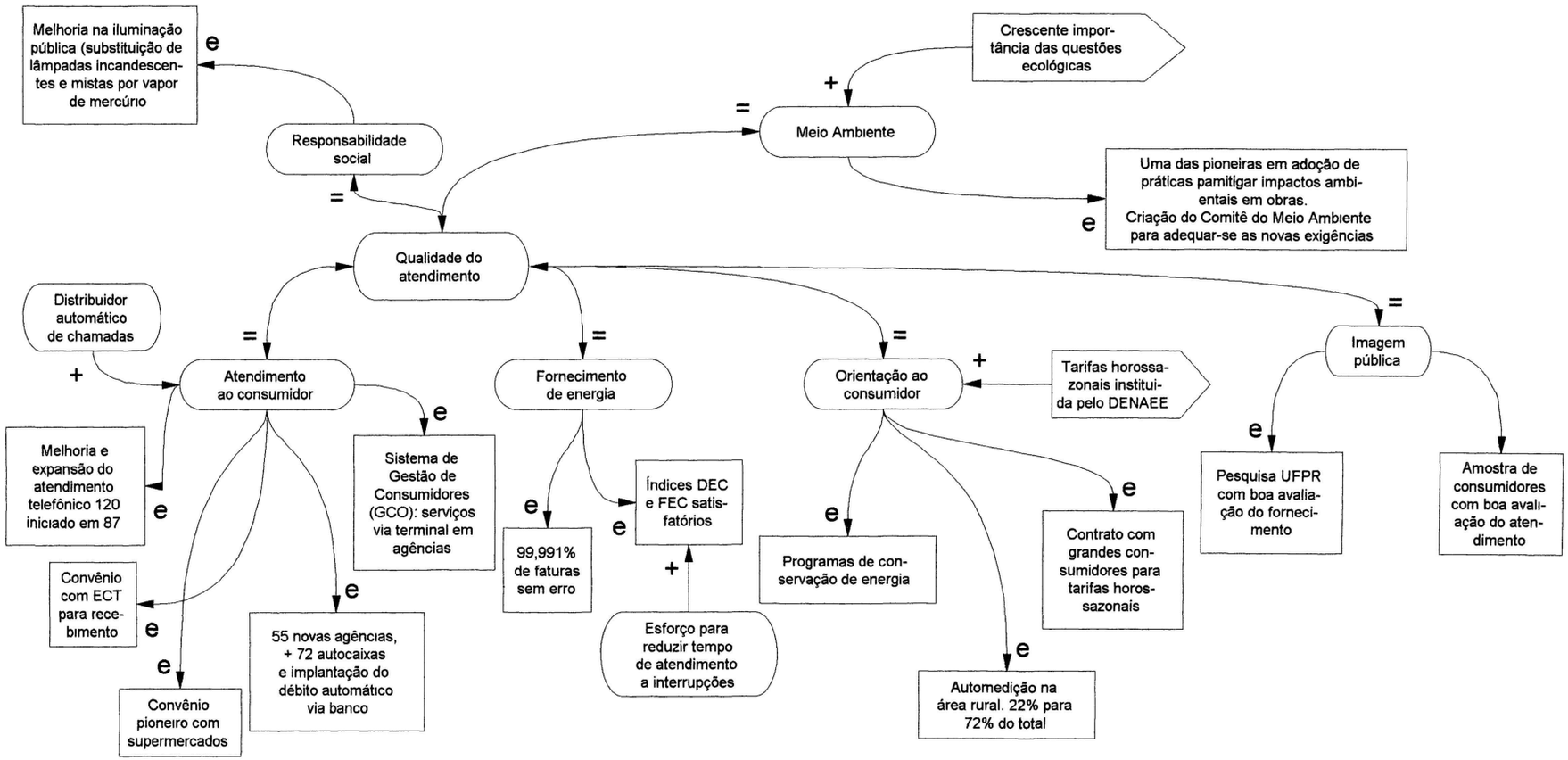
1996 - FINANÇAS



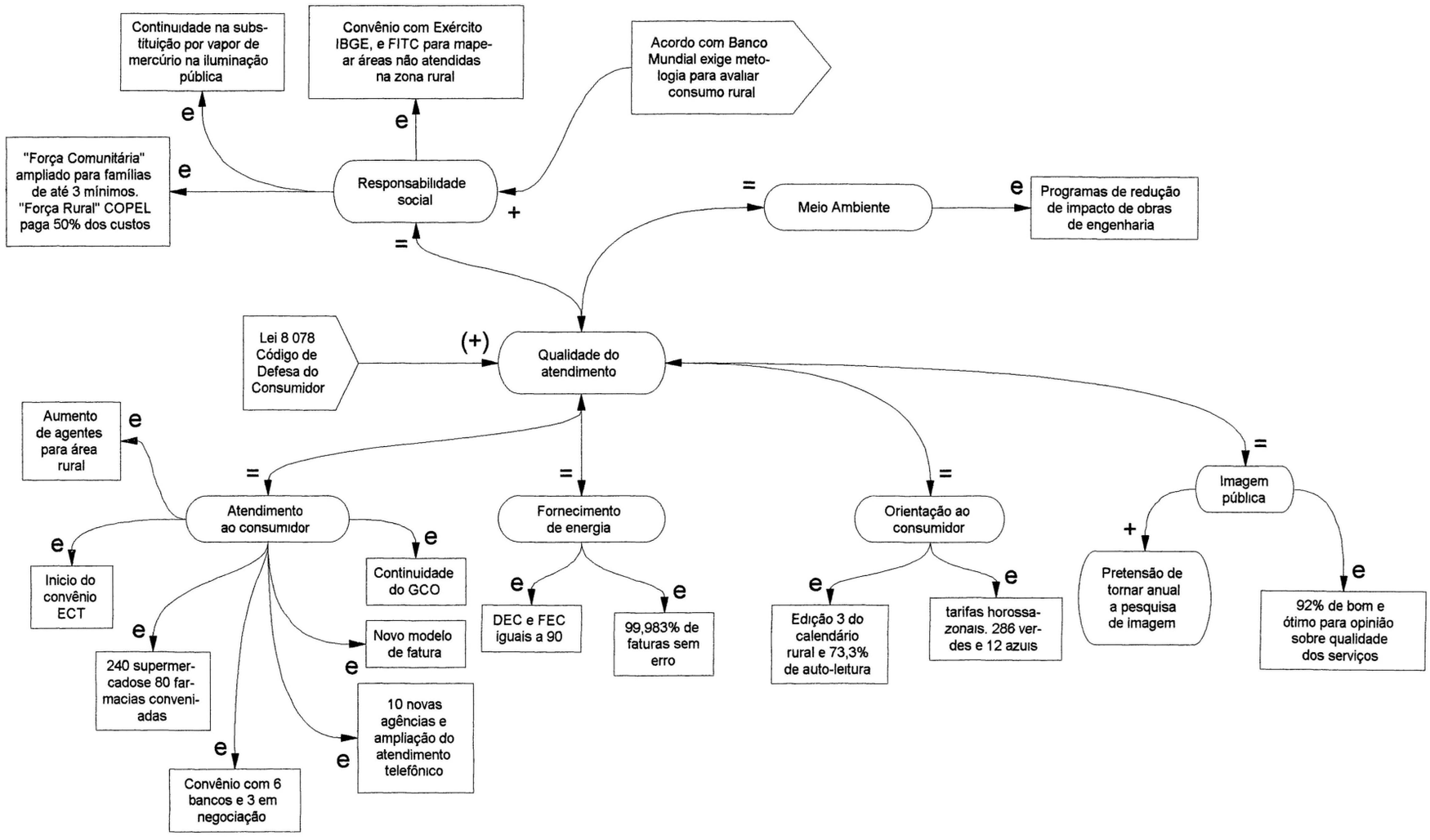
1997 - FINANÇAS



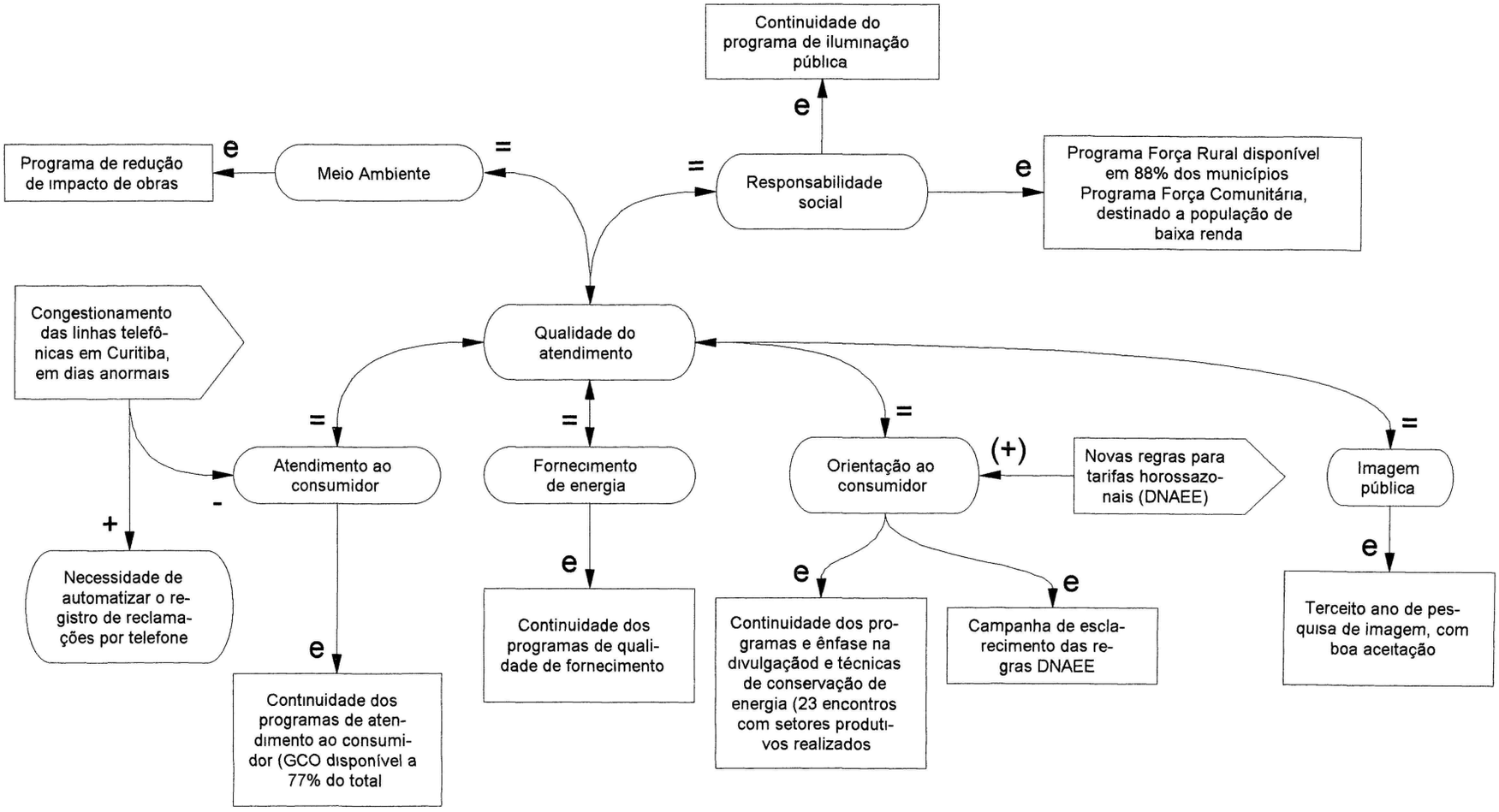
1990 - RELACIONAMENTO COM O CONSUMIDOR



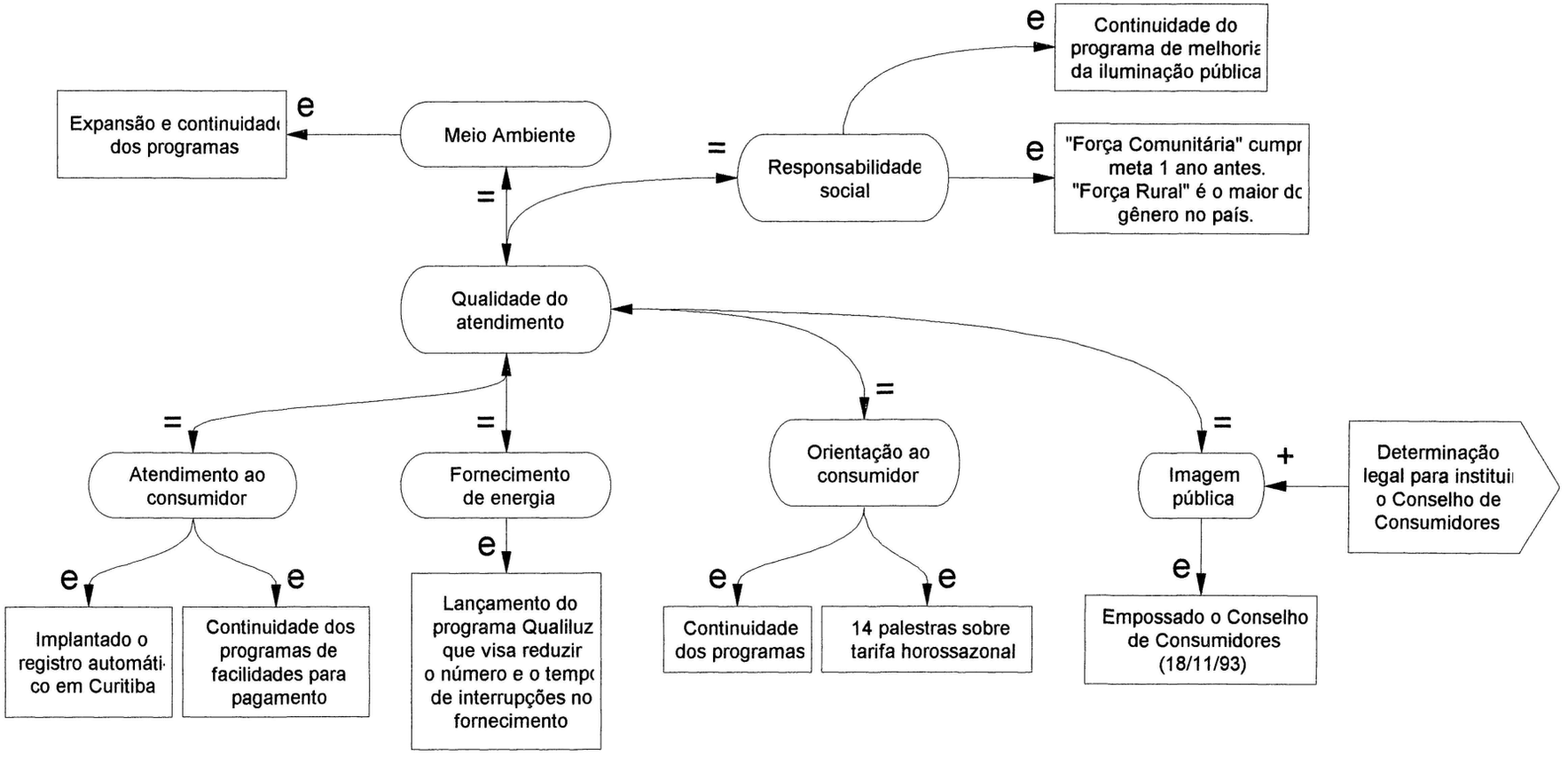
1991 - RELACIONAMENTO COM O CONSUMIDOR



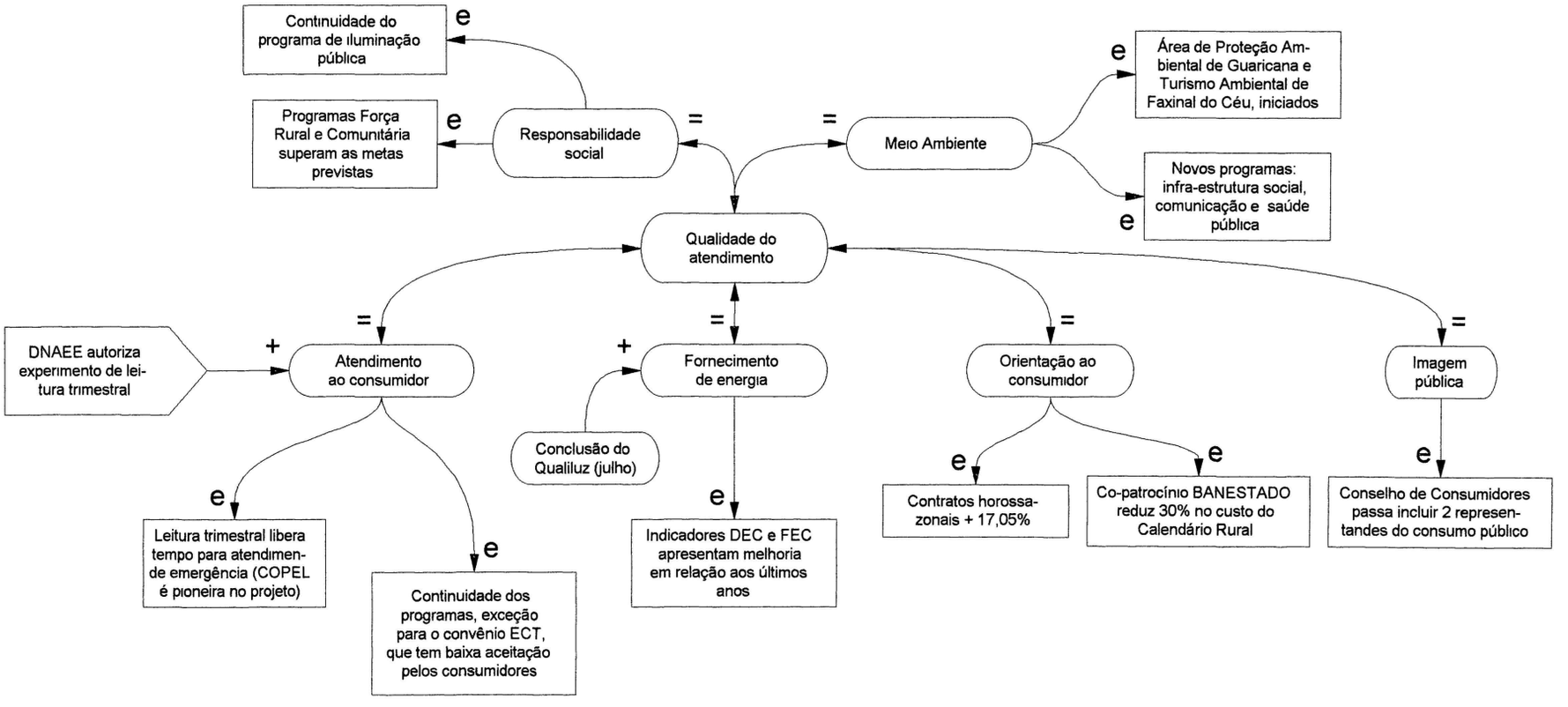
1992 - RELACIONAMENTO COM O CONSUMIDOR



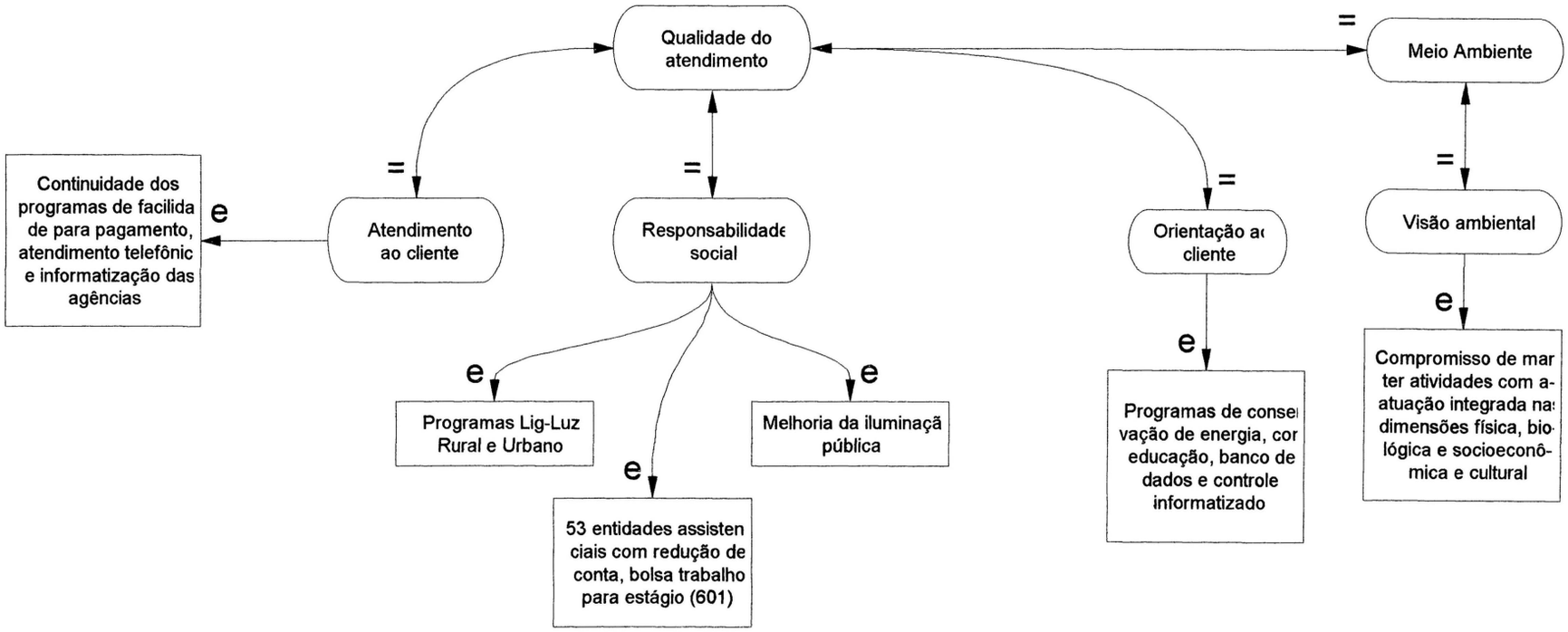
1993 - RELACIONAMENTO COM O CONSUMIDOR



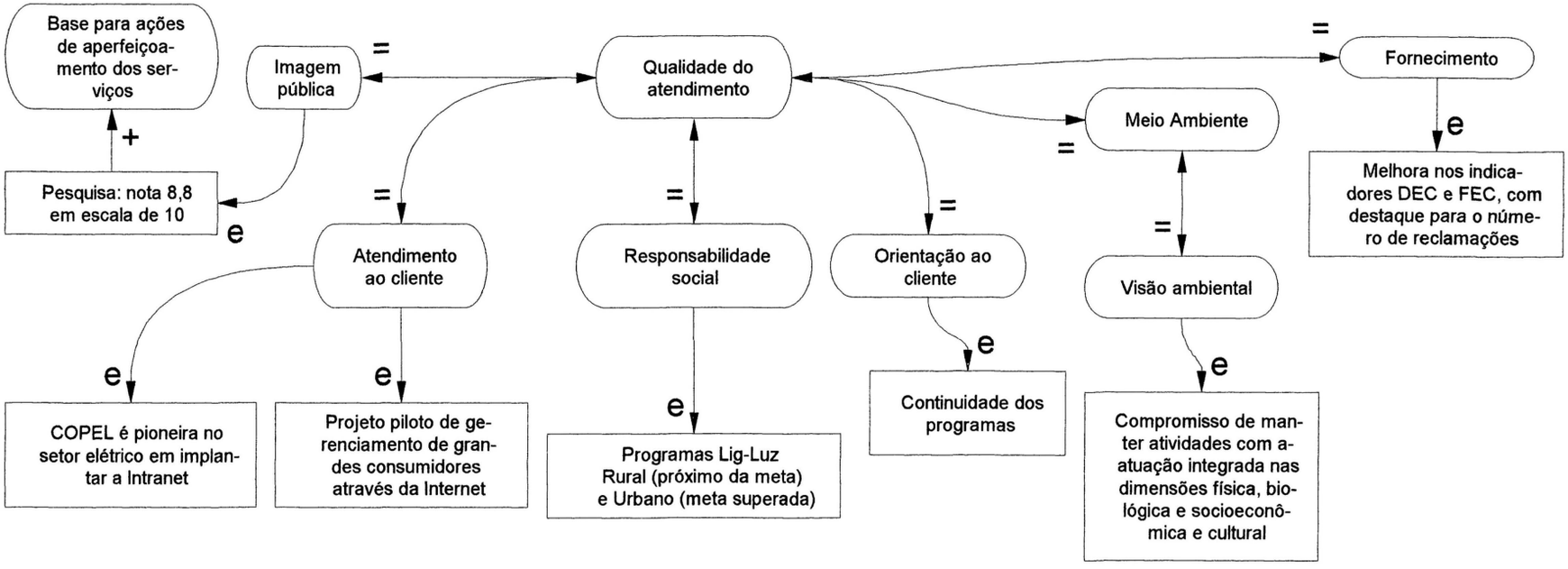
1994 - RELACIONAMENTO COM O CONSUMIDOR



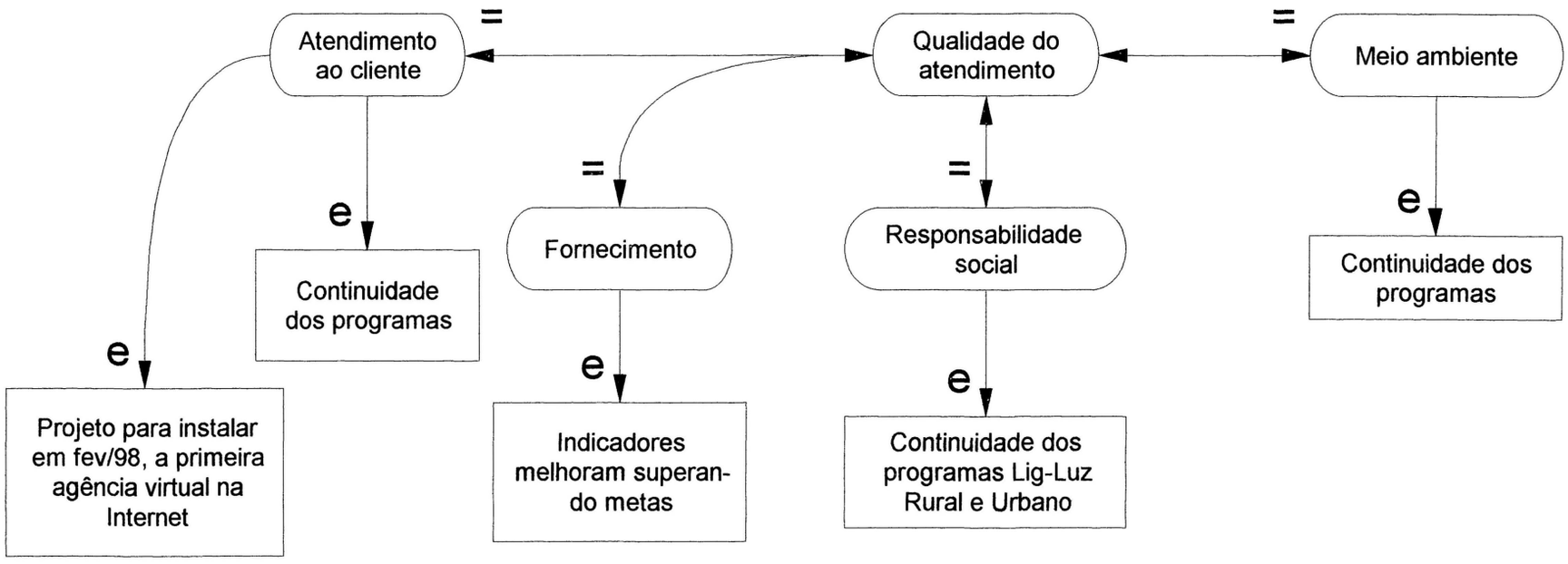
1995 - RELACIONAMENTO COM O CONSUMIDOR



1996 - RELACIONAMENTO COM O CONSUMIDOR



1997 - RELACIONAMENTO COM O CONSUMIDOR



ANEXO 2 - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS E PROCEDIMENTOS

Como esclarecido no sub-item 4.5.2 do capítulo 4, o roteiro de entrevistas teve como finalidade permitir levantar pontos obscuros ou não tratados nos relatórios. Deve-se considerar que esses são elaborados parcialmente em cada diretoria, para em seguida serem reunidos na forma final, e depois checado pelas diretorias.

Apesar de fornecerem razoável descrição da empresa, principalmente por se tratar de retrospectivas históricas do ano que se encerra, com diversas informações quantitativas das operações e atividades realizadas, têm como grande limitador a linguagem, uma vez que essa é tornada homogênea ao longo do texto.

Visando a evitar que perguntas diretas, elaboradas na mesma seqüência dos mapas cognitivos, pudessem induzir o entrevistado a enfatizar ou orientar seu discurso nesse formato, o que poderia conduzir à falsa impressão de coerência e consistência entre suas lembranças e o acervo dos relatórios, organizou-se este roteiro em duas etapas.

1) Breve esclarecimento verbal ao entrevistado sobre o tema da entrevista, solicitando atenção para as mudanças institucionais e organizacionais que em sua visão ocorreram no período 1990/97. Essas conversas iniciais eram bastante vagas, para que não se induzisse nenhum tópico em especial como foco de atenção.

Antes da entrevista, entregou-se uma folha de apoio para o entrevistado, com o seguinte conteúdo:

OBSERVAÇÕES PRELIMINARES

1) Considerar para as repostas o período 1990/1997.

2) Os temas abaixo podem ser tratados em bloco único, a critério do entrevistado.

3) A entrevista se destina a melhor compreensão e ordenamento histórico dos dados obtidos na empresa. Os nomes, bem como a íntegra da entrevista, não farão parte da redação final.

TEMAS PARA DISCUSSÃO

A - Mudanças mais significativas observadas no Brasil (em especial sobre o papel do Estado e empresas públicas) durante o período considerado, e sua influência sobre a COPEL.

B - Sobre a empresa (enfocar mudanças e suas razões), considerar:

- forma de gestão e principais projetos
- principais eventos externos (leis, acontecimentos econômicos, inovações tecnológicas) e outras organizações (governo, agência reguladora, empresas) que influenciaram as ações da COPEL.

2) A segunda etapa foi realizada simultaneamente à fala do entrevistado, e consistiu em checagem em folha avulsa dos pontos que deveriam ser abordados. Após o encerramento do discurso apresentado pelo entrevistado, solicitou-se que comentasse pontos que ao longo da primeira etapa não tivessem sido abordados. A lista de pontos, que não era apresentada até então, foi:

1) características do Estado brasileiro
2) mudanças institucionais econômicas, políticas e sociais
3) privatização
4) críticas às mudanças observadas
5) relacionamento com o governo estadual
6) relacionamento com consultores externos e empresas no Brasil e no exterior
7) principiais focos de atenção das diretorias da COPEL nesta década
8) por que as mudanças ocorridas na COPEL não ocorreram na década passada
9) principais dificuldades internas das mudanças
10) em que a COPEL se distingue de outras empresas do setor

Finalmente é relevante destacar que todas as entrevistas foram gravadas e transcritas; não se mencionou para os entrevistados os nomes dos outros diretores que já tinham sido entrevistados, e se solicitou ao final de cada entrevista a indicação de outros nomes que devessem ser entrevistados.

ANEXO 3 - FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA NO BRASIL (COMPLEMENTO)

Segundo Limongi e Figueiredo (1996), a explosão do número de partidos no Brasil ocorreu após a Constituição de 1988 e marcou forte adaptação ao contexto pós regime autoritário. Contudo, apesar da importância desse fenômeno, deve ser entendida como gradativa transição para a democracia, com a acomodação e adaptação partidária, principalmente pela tendência dos deputados a migrarem para partidos grandes com viabilidade eleitoral.

A tabela 10 apresenta o raciocínio utilizado pelos autores para reduzir o comportamento dos partidos à ordenação ideológica clássica.

TABELA 10: ÍNDICES MÉDIOS (1) DE SEMELHANÇA EM TODAS AS VOTAÇÕES 89/95

Partidos	PDS	PDIR (2)	PFL	PTB	PMDB	PSDB	PDT	PESQ (3)	PT
PDS		88	88	86	78	95	35	32	21
PDIR	88		90	90	81	70	38	35	24
PFL	88	90		89	81	69	34	32	21
PTB	86	90	89		81	71	40	37	25
PMDB	78	81	81	81		77	49	46	35
PSDB	65	70	69	71	77		56	58	48
PDT	35	38	34	40	49	56		85	78
PESQ	32	35	32	37	46	58	85		84
PT	21	24	21	25	35	48	78	84	

Fonte: Limongi e Figueiredo (1996, p. 39)
(1) Para o cálculo dos índices, tomou-se o total de votações nominais analisadas no período (315).
(2) PDIR: Pequenos partidos de direita.
(3) PESQ: Pequenos partidos de esquerda.

Desta forma, Limongi e Figueiredo distinguiram os partidos nominais, dados em função do números de siglas adotadas, e os partidos efetivos, dados em função de seu comportamento no processo decisório. Na Tabela 11 se encontra o perfil histórico dessas duas classificações, permitindo visualizar a transição pela qual passa o sistema partidário brasileiro.

TABELA 11: NÜMERO DE PARTIDOS COM REPRESENTAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS - BRASIL 1979/1996

Anos	Nominais	Efetivos
1979	2	1,98
1980	5	2,90
1981	6	2,75
1982	5	2,25
1983	5	2,81
1984	5	2,39
1985	6	3,19
1986	9	3,29
1987	12	2,94
1988	12	2,94
1989	17	4,35
1990	22	6,67
1991	20	9,09
1992	20	10,00
1993	20	10,00
1994	19	7,69
1995	19	8,25
1996	16	7,05

Fonte: Limongi e Figueiredo (1996, p. 42)

As informações apresentadas pelos autores fornecem melhor compreensão para o excedente de burocracia e dissipação institucional observados por Diniz (1997) e Monteiro (1997) como marcante característica da instituição Estado no Brasil, entre a metade dos anos 80 e nesta década.

Nesta medida é que se pode entender a crítica de Delorne (1997), na qual a imitação direta de soluções encontradas em outros países carecem de fundamentação por simplificarem em muito as condições nas quais a replicação seria possível, porquanto "seria razoável considerar que, numa transformação estrutural, o número e a variedade de interações que se tornam relevantes é maior do que em uma situação estável ou quase estável" (p. 81).

ANEXO 4 - PERIÓDICOS ACADÊMICOS (COMPLEMENTO)

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - FGV - RIO DE JANEIRO

Título	Autor	Data
Em busca de novos paradigmas para a análise de políticas públicas	Antônio C. de Medeiros e Hugo J. Brandião	maio/jul 90, vol 24
A nova estratégia de reforma do Estado	Gileno Fernandes Marcelino	maio/jul 90, vol 24
Accountability· quando poderemos traduzí-la para o português?	Anna M. Campos	fev/abr 90, vol 24
A campanha "antiestatitização" e o desempenho das principais empresas estatais (1965-85)	Paulo Henrique Rodrigues	nov (89)/ jan (90), vol 24
Racionalidade administrativa na lógica de ação dos dirigentes da empresa estatal	Vera B. M. Carneiro da Cunha	maio/jul 90, vol 24
Fragilidade financeira do setor público	Suely M. R. Leal	maio/jul 90, vol 24
Cem dias do governo Collor: avaliação da reforma administrativa	José C. Castanhar	nov(90)/jan (91), vol 25
A prática de planejamento dentro das burocracias públicas: um novo enfoque dos papéis desempenhados pelos planejadores	Linda M. Gondim	abr/jun 91, vol 25
Mudança organizacional no setor público	Frederico L. da Costa e Bianor S. Cavalcanti	nov(90)/jan (91), vol 25
Impacto das novas políticas governamentais na imagem do governo	Rossi Augusta A. Corrêa e Ana Maria B. G. Marquesini	nov(90)/jan (91), vol 25
A crise do Estado e do seu aparelho	Celina Souza	jul/set 91, vol 25
Tarifa social - cultura e política no serviço de energia elétrica	Alfredo Maciel da Silveira	jul/set 91, vol 25
A empresa pública e o desafio de um mercado em transformação· o caso do Banco do Brasil	Adelaide M. C. Baeta e João Batista D. Leite	jul/set 91, vol 25
A mudança organizacional no setor público de saúde: delineamento de uma metodologia	Luciano A. P. Junqueira	abr/jun 92, vol 26
Democracia, participação social e funcionamento das instituições· situação e perspectiva da federalização do desenvolvimento	Celina M. de Souza	jul/set 92, vol 26
Avaliação de arranjos institucionais para a gestão e o planejamento democráticos	Joel Souto-Maior e Linda M. Gondim	jul/set 92, vol 26
Administração participativa: onde estão as resistências?	Luís Eduardo C. de Mendonça	jul/set 92, vol 26
O impacto da privatização sobre a cultura organizacional: uma experiência brasileira - a Usiminas	Alzira Salama	jul/set 93, vol 27
A administração política brasileira	Reginaldo S. Santos e Elizabeth M. Ribeiro	out/dez 93, vol 27
Recursos humanos e gastos com possoal no setor público brasileiro: recomendações de políticas	José Paulo Z. Chahad	jan/mar 93, vol 27
Qualidade de vida, qualidade do trabalho, qualidade do atendimento público e competitividade	Rossi Augusta A. Corrêa	jan/mar 93, vol 27
Reforma administrativa no Brasil: um debate interminável	Nelson Mello e Souza	jan/mar 94, vol 28
Mercado e solidariedade social: reflexões a partir da crise do Estado de Bem-estar	Hugo Quiroga	abr/jun 94, vol 28
Aspectos recentes da organização e das políticas de modernização da função administrativa pública federal	Carlos Cesar Pimenta	abr/jun 94, vol 28
Redesenho do Estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança: uma agenda estratégica para a discussão	Bernardo Kliksberg	jul/set 94, vol 28

Título	Autor	Data
América Latina: movimentos sociais frente à descentralização do Estado	José Roberto Felicissimo	jul/set 94, vol 28
Sobre a reforma econômica do Estado brasileiro	Jorge Vianna Monteiro	jul/set 94, vol 28
A revisão constitucional e a reforma do Estado brasileiro	João Paulo M. Peixoto e Antonio Carlos P. do Rego	jul/set 94, vol 28
Fundamento para um novo modelo do setor público no Brasil	Belmiro V. J Castor	jul/set 94, vol 28
Gestão integrada de recursos hídricos e do meio ambiente medidas institucionais no Brasil no contexto da reforma do Estado	Bianor S. Cavalcanti	jul/set 94, vol 28
Participação e descentralização administrativa: lições de experiências brasileiras	Paulo Roberto Motta	jul/set 94, vol 28
Autonomia de gestão e concorrência: em busca de novas formas de gestão do setor público em um contexto pós-fordista	Carlos E. de Souza e Silva	jul/set 94, vol 28
Qualidade em serviços públicos: um caso de mudança	Rose Marie Inojosa e Neide Farran	out/dez 94, vol 28
A fronteira entre os espaços público e privado: zona de confusão - o caso da Renurb	Angela Gordilho e Maurício Serva	out/set 94, vol 28
Gerência pública e pensamento estratégico em situações de alto risco	Luciano Zajdsznajder	jan/mar 95
Repartição de encargos governamentais: a função de informar	Renata Proserpio	out/dez 95, vol 29
Desenvolvimento gerencial no setor público. velhas questões e novos desafios	Maria do Socorro M. V. de Carvalho	out/dez 95, vol 29
Novos modelos de gestão descentralizada e de parcerias para as administrações estaduais	Carlos César Pimenta	jul/set 95, vol 29
Competindo globalmente: determinantes para empresas e governos	Paulo César N. de Figueiredo	jul/set 95, vol 29
Consultoria externa como estratégia de modernização e sobrevivência das organizações complexas: componentes e diferenciação de modelos	Breno Genari	jan/mar 95
Análise de mudança organizacionais: utilidades para políticas sociais	Eduardo Acuña A e Franscisco Fernández M.	abr/jun 95, vol 29
A modernização do Estado para o desenvolvimento social - algumas questões-chave	Bernardo Kliksberg	jan/fev 96, vol 30
Política brasileira de bem-estar· relações entre Estado, formuladores de políticas e clientela. um instrumento analítico para a formulação de políticas	Janina F. T. Gonçalves	mar/abr 96, vol 30
Reflexões sobre governança ou governabilidade democrática	Sonia Fleury (coord)	mar/abr 96, vol 30
Identificação das diversas atividades desempenhadas por administradores públicos profissionais na gerência dos sistemas de mérito	Istvan Karoly kasznar	mai/jun 96, vol 30
Reconfiguração organizacionais e transformações gerenciais em organizações de serviços: a saga da Telebahia	Tania Fischer e outros	mai/jun 96, vol 30
Gestão de políticas sociais: o "nó" da reforma do Estado	Sonia Fleury (coord)	jul/ago 96, vol 30
Considerações sobre o Estado empresário, Lei de Concessões e reformas constitucionais no Brasil	Salomão G de Almeida e Salomão Q. da Silva	set/out 96, vol 30
Gestão social	Fernando Guilherme Tenório	set/out 96, vol 30
A crise do Estado· relacionamento entre Estado e sociedade no Brasil e diagnóstico da crise	Edilson de Oliveira M. Filho	nov/dez 96, vol 30
Diferentes abordagens sobre a reforma do Estado	Sonia Fleury (coord)	nov/dez 96, vol 30
O papel da regulamentação na gestão pública: o exemplo do transporte coletivo por ônibus	Moema M. de Siqueira	jan/fev 97, vol 31
Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas	Lenaura Lobato	jan/fev 97, vol 31
Teoria e prática da burocracia estatal	Flávio Tojal e Wagner Carvalho	jan/fev 97, vol 31
(Des)governo, (in)governabilidade ou (des)governança	Sheyla Luiz da Costa	mar/abr 97, vol 31
Objetivos e sistemas de controle de empresas estatais	Alfredo L. da Silva Neto	mai/jun 97, vol 31
Análise exploratória da perspectiva de implantação da filosofia da qualidade na administração pública	Ricardo C. Gomes	mai/jun 97, vol 31
O Estado, as sociedades de economia mista e o público: a perspectiva do marketing	Pietrangelo Scofano Júnior	mai/jun 97, vol 31
Reforma administrativa	Luis F. D. Poblete	mai/jun 97, vol 31
O modelo brasileiro de prestação de contas: por uma racionalização do processo	Flávio Lúcio Rodrigues da Silva	jul/ago 97, vol 31
Novos modelos de gestão na prestação de serviços públicos e o estabeleciomento do marco regulatório	Glória Conforto	jul/ago 97, vol 31

REVISTA DE ECONOMIA POLÍTICA - CENTRO DE ECONOMIA POLÍTICA - SÃO PAULO

Título	Autor	Data
O processo orçamentário no Brasil	Carlos Alberto Longo	abr/jun 91, 42
A privatização no Governo Collor: triunfo do liberalismo ou colapso do Estado desenvolvimentista?	Ben Ross Schneider	jan/mar 92, 45
Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal	José L. Fiori	jan/mar 92, 45
Estado e desenvolvimento na década de 90: desafios da reforma institucional	Fernando Rezende	out/dez 92, 48
Privatização de estradas no Brasil: comentário sobre a viabilidade financeira	Jorge E S. Ruiz	jul/set 93, 51
O risco da privatização das telecomunicações no Brasil	José C. Cavalcanti	abr/mar 94, 54
Federalismo e reforma fiscal	André Franco Montoro Filho	jul/set 94, 55
Desregulamentação e o controle do abuso do poder econômico: teoria e prática	Elizabeth M. M. Q. Farina	jul/set 94, 55
Globalização, competitividade e novas regras de comércio mundial	Yoshiaki Nakano	out/dez 94, 56
Informalidade e terceirização: duas tendências opostas?	Franscisco G. Carneiro	out/dez 94, 56
A origem política dos problemas econômicos	Luiz C. Bresser Perreira e Yoshiaki Nakano	abr/jul 95, 58
As experiências internacionais de regulação para as telecomunicações e a reestruturação dos servições no Brasil	Anne-Marie Maculan e Liz-Rejane Legey	out/dez 96, 64
Um quadro teórico alternativo para as interações Estado-Economia nas economias em processo de transformação	Robert Delorme	jan/mar 97, 65
Avaliação do processo de privatização da siderurgia brasileira	Germano M de Paula	abr/jun 97, 66
Estratégia e estrutura para um novo Estado	Luiz C. Bresser Perreira	jul/set 97, 67
A regulação das indústrias de rede: o caso dos setores da infra-estrutura energética	Danilo S. Dias e Adriano P. Rodrigues	jul/set 97, 67

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS - FGV - RIO DE JANEIRO

Título	Autor	Data
Eficácia da Administração Pública: imposição democrática	Moema M. de Siqueira	jan/mar 90
Os impasses da descentralização político-administrativa na democratização do Brasil	José Roberto Felicíssimo	jan/mar 92
Défict público: revisão de um debate inacabado	Paulo C. V. Guimarães	jan/mar 92
Reforma administrativa nos anos 90: o caso da prefeitura municipal de São Paulo	Tania M. M. Keinert	jul/ago 93
Privatização do setor elétrico· de volta ao futuro ou um passo para o passado?	Sérgio A. W. Ennes	mar/abr 95
Contratos de gestão - contradições e caminhos da administração pública	Maristela A. de André	mai/jun 95
Contratos de gestão no estado de São Paulo - o caso das empresas estatais não-financeiras	Léo T. Robles e Adalberto A. Fischmann	jul/ago 95

ANEXO 5 - QUADROS COMPLEMENTARES DOS PERIÓDICOS ACADÊMICOS

QUADRO 3: RAP - FOCOS ENTRE 1990 E 1997

FOCO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
PAPEL	1	1	-	-	4	-	-	1
ESTRUTURA	1	-	2	-	4	1	2	1
MODELO	1	2	-	1	1	1	-	-
QUALIDADE E GESTÃO	1	2	-	2	1	3	2	3
PARCERIA E REGULAMENTAÇÃO	-	-	-	-	1	1	3	1
QUALIDADE E GESTÃO	2	-	1	-	1	1	1	1
RESPONS. E REGULAMENTAÇÃO	-	1	-	1	1	-	2	1
ESTRUTURA	-	1	-	-	1	-	-	-

Fonte: elaborado a partir dos artigos publicados na Rev. de Adm. Pública entre janeiro de 1990 e dezembro de 1997

QUADRO 4: RAE - FOCOS ENTRE 1990 E 1997

FOCO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
PAPEL	-	-	-	-	-	-	-	-
ESTRUTURA	-	-	1	-	-	-	-	-
MODELO	-	-	1	-	-	-	-	-
QUALIDADE E GESTÃO	1	-	-	1	-	-	-	-
PARCERIA E REGULAMENTAÇÃO	-	-	-	-	-	-	-	-
QUALIDADE E GESTÃO	-	-	-	-	-	2	-	-
RESPONS. E REGULAMENTAÇÃO	-	-	-	-	-	-	-	-
ESTRUTURA	-	-	-	-	-	1	-	-

Fonte: elaborado a partir dos artigos publicados na Rev. de Adm. de Empresas entre janeiro de 1990 e dezembro de 1997

QUADRO 5: REP - FOCOS ENTRE 1990 E 1997

FOCO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
PAPEL	-	-	2	-	1	-	-	-
ESTRUTURA	-	-	1	-	1	1	-	2
MODELO	-	1	-	-	1	-	-	-
QUALIDADE E GESTÃO	-	-	-	-	-	-	-	-
PARCERIA E REGULAMENTAÇÃO	-	-	-	1	2	-	-	1
QUALIDADE E GESTÃO	-	-	-	-	-	-	-	-
RESPONS. E REGULAMENTAÇÃO	-	-	-	-	-	-	1	1
ESTRUTURA	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: elaborado a partir dos artigos publicados na Rev. de Economia Política entre janeiro de 1990 e dezembro de 1997

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABOTT, Philip. verbete mudança tecnológica. In: OUTHWAITE, William; BOTTEMORE, Tom *et al.* (org.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1996.

ALMEIDA, Eduardo S. de. **Mudança institucional e estrutural na economia brasileira do início dos anos noventa**: uma abordagem evolucionista. São Paulo, 1996. Dissertação de mestrado - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo.

ASPÁSIA CAMARGO. O futuro exige um (bom) roteiro (1993). In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS DE DESENVOLVIMENTO (org.). **Lições de Mestres** - entrevistas sobre globalização e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

AUSTIN, J. L. **Sentido e Percepção**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

BARBOSA, F. de Holanda. Inflação e cidadania. In: VIEIRA, J. R *et al.* (org.). **Cultura da Inflação**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993.

BARLEY, Stephen R.; TOLBERT, Pamela S. Institucionalization and structuration: studying the link between action e institution. **Organization Studies**, v. 18, n. 1, 1997.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARR, Pamela S.; STIMPERT, J. L.; HUFF, Anne S. Cognitive change, strategic action, and organizational renewal. **Strategic Management Journal**, v. 13, p. 15-36, 1992.

BARRETO, Cesar R. Sobre a racionalidade humana: conceitos, dimensões e tendências. In: XVII ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 1993, Salvador. **Anais**... Salvador: ANPAD, 1993, v. 9, p. 36-50.

BARTUNEK, Jean. Changing interpretive schemes and organizational restructuring: the example of a religious order. **Administrative Science Quaterly**, v. 29, september, p. 355-372, 1984.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T.. **A construção social da realidade**. Petropolis: Vozes, 1997.

BNDES. Home page. http/www.bndes.gov.br

BRESSER PEREIRA, L. C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 3 (67), julho-setembro, 1997.

_____, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil** - para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Ed. 34, 1996.

BRUBAKER, W. R. verbete racionalização. In: OUTHWAITE, William; BOTTEMORE, Tom *et al.* (org.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1996.

CAMARGO, J. M. Trabalho: um mercado em transição (1995). In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS (org.). **Lições de Mestres** - entrevistas sobre globalização e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

CASTOR, Belmiro V. J. Fundamentos para um novo modelo de setor público no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 28, n. 3, p. 101-108, 1994.

CONCEIÇÃO TAVARES, Maria da. O Brasil segundo uma brasileira singular (1995). In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS (org.). **Lições de Mestres**: entrevistas sobre globalização e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

COUTINHO, L. Capital se faz em casa (1995). In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS (org.). **Lições de Mestres**: entrevistas sobre globalização e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

COUTINHO, L., G; FERRAZ, J. C. **Estudo da competitividade da indústria brasileira**. São Paulo: Papirus, 1994.

CYSNE, Rubens P., e COSTA, Sérgio Gustavo Silveira da. Reflexos do plano real sobre o sistema bancário brasileiro. **Ensaio Econômico da EPGE**, n. 279, junho de 1996.

Da MATTA, R. O capital que aduba o futuro (1996). In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS (org.). **Lições de Mestres**: entrevistas sobre globalização e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

_____. Para uma sociologia da inflação. In: VIEIRA, J. R *et al.* (org.). **Cultura da Inflação**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993.

DARCY RIBEIRO. **O povo brasileiro** - a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

_____. Utopia Brasil (1995). In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS (org.). **Lições de Mestres**: entrevistas sobre globalização e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

DELORNE, R. Um quadro teórico alternativo para as interações Estado-economia nas economias em processo de transformação. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 1 (65), p. 80-107, janeiro-março, 1997.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1995.

DIAS, D. de S.; RODRIGUES, A. P. A regulação das indústrias de rede: o caso dos setores de infra-estrutura energética. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 3 (67), julho-setembro, 1997.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-169, 1983.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

DREIFUSS, R. Os códigos do admirável mundo novo (1996). In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS (org.). **Lições de Mestres**: entrevistas sobre globalização e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

EDEN, Colin. On the nature of cognitive maps. **Journal of Management Studies**, v. 29, n. 3, may, 1992.

FERNANDES, R. C. Inflação e desconfiança. In: VIEIRA, J. R. *et al.* (org.). **Cultura da inflação**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993.

FIOL, C. M.; HUFF, A. S. Maps for managers: where are we? where do we go from here? **Journal of Management Studies**, v. 29, n. 3, may, 1992.

FIORI, J. L. O Brasil na hora da verdade (1996). In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS (org.). **Lições de Mestres**: entrevistas sobre globalização e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

_____. Para repensar o papel do Estado sem ser um liberal. **Revista de Economia Política**, v. 12, n. 1 (45), janeiro-março, p. 50-89, 1992.

FRISCHTAK, C. Política industrial. Novos tempos, novas soluções (1994). In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS (org.). **Lições de Mestres**: entrevistas sobre globalização e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

FURTADO, Celso. A lição de um mestre (1996). In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS (org.). **Lições de Mestres**: entrevistas sobre globalização e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

GEORGANTZAS, Nicholas C.; ACAR, William. **Scenario-driven planning:** learning to manage strategic uncertainty. Boston, 1995.

GIDDENS, Anthony. **Política, Sociologia e Teoria Social**. São Paulo: UNESP, 1997.

GUERREIRO RAMOS, A.. **A nova ciência das organizações**. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

HEGEDÜS, A. verbete organização. In: OUTHWAITE, W.; BOTTEMORE, T. *et al.* (org.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1996.

HININGS, C. R.; GREENWOOD, Royston. **The dynamics of strategic change**. New York: Basil Blackwell, 1989.

HOLLIS, M. Racionalidade e razão. In: OUTHWAITE, W.; BOTTEMORE, T. *et al.* (org.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1996.

HUFF, Anne S. **Mapping strategic thought**. Chichester: Wiley and Sons, 1990.

HUME, David. Investigação sobre o entendimento humano. **Coleção Os Pensadores**. São Paulo: Abril, 1973.

JOHNSON, Gerry. Strategic change: managing cultural processes. In: FAHEY, L.: RANDALL, R. (org.). **The portable MBA in strategy**. New York: John Wiley and Sons, 1994.

KANDIR, A. Mudar dá trabalho, mas é a solução (1995). In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS (org.). **Lições de Mestres**: entrevistas sobre globalização e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

KANTER, Rosabeth M.; STEIN, Barry A.; JICK, Todd D. **The challenge of organizational change:** how companies experience it and leaders guide it. Nova Iorque: The Free Press, 1992.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1982.

KURZ, R. Moeda sem força. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 15/04/98.

LALANDE, André. **Vocabulário técnico e crítico da filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

LAUGHLIN, R. C. Environmental disturbances and organizational transitions and transformation: some alternatives models. **Organization Studies**, v. 12, n. 2, p. 202-232, 1991.

LIMONGI, F; FIGUEIREDO, A. As reformas (des) necessárias. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 4, outubro-dezembro, 1996.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, Valéria. Competitividade organizacional: uma tentativa de reconstrução analítica. **Organizações e Sociedade**, v. 4, n. 7, dezembro, p. 97-114, 1996.

_____. Configuração estrutural da indústria calçadista de Novo Hamburgo. In: FENSTERSEIFER, Jaime E. (org.). **O complexo calçadista em perspectiva**: tecnologia e competitividade. Porto Alegre: Ortiz, 1995. p. 217-242.

_____. Homogeneização e diversidade organizacional. In: XVII ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, (1993, Salvador). **Anais**... Salvador: ANPAD, 1993, v. 9, p. 147-159.

MONTEIRO, J. V. **Economia & política**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização.** São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, Paulo R.. **Gestão contemporânea**: a ciência e a arte de ser dirigente. Rio de Janeiro: Record, 1991.

PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1995.

REZENDE, F. Estado e desenvolvimento na década de 90: desafios da reforma institucional. **Revista de Economia Política**, v. 12, n. 4 (48), outubro-dezembro, p. 37-50, 1992.

RICHARDSON, Robert *et al.* **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1989.

ROCHA FERNANDES, Bruno H.. **Internacionalização e esquemas interpretativos**: o caso do banco Bamerindus. Curitiba, 1996. Dissertação de Mestrado - Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

ROSENTAL, G. América Latina e globalização: a Cepal de olho no furacão (1996). In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS (org.). **Lições de Mestres**: entrevistas sobre globalização e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

SALAMA, Alzira. O impacto da privatização sobre a cultura organizacional: uma experiência brasileira - a USIMINAS. **Revista de Administração Pública**. v. 27, n. 3, p. 73-83, 1993.

SCHAFF, Adam. **A sociedade da informática**. São Paulo: UNESP, 1996.

SCHEIN, Edgar. **Psicologia organizacional**. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1982.

SCHWENK, Charles R. Cognitive simplification process. **Strategic Management Journal**, v. 5, p. 111-128, 1984.

SCOTT, W. Richard; MEYER, John W. **Institutional environments and organizations**: structural complexity and individualism. Thousands Oaks: Sage Publications, 1994.

_____. **Organizations rational, natural, and open systems**. New Jersey: Englewood Cliffs, 1992.

_____. **Institutions and organizations**. Thousand Oaks: Sage Publications Inc., 1995.

_____. Symbols and organizations: from Barnard to the institutionalists. In: WILLAMSON, Oliver R. **Organization Theory**. New York: Oxford University Press, 1995a.

SELZNICK, Philip. Institutionalism "old" and "new". **Administrative Science Quaterly**, v. 41, p. 270-277, 1996.

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

SIMONSEN, M. H. Onde foi que erramos (1996). **CD-ROM Exame**. São Paulo: Abril, 1997.

_____. Pouca inspiração (1995a). **CD-ROM Exame**. São Paulo: Abril, 1997.

_____. Privatização já (1995b). **CD-ROM Exame**. São Paulo: Abril, 1997.

SODRÉ, N. W. A ideologia do desenvolvimento no Brasil (1995). In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS (org.). **Lições de Mestres**: entrevistas sobre globalização e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

SOUZA, A.; LAMOUNIER, B. **As elites brasileiras e a modernização do setor público**: um debate. São Paulo: Sumaré e FAPESP, 1992.

SPINK, Peter. O resgate da parte. **Revista de Administração de Empresas**, v. 26, n. 2, p. 22-31, 1991.

TORRES FILHO, Rubens R. **Ensaios de Filosofia Ilustrada**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VASCONCELOS, Flávio Carvalho. Racionalidade e organizações: uma visão analítica. In: XVII ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, (1993, Salvador). **Anais**... Salvador: ANPAD, v. 9, 1993.

WEBER, Max. **Economía y sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica SA, 1944.

WILLIAMSON, J. Reformas políticas na América Latina na década de 80. **Revista de Economia Política**. v. 12, n. 1 (45), janeiro-março, p. 43-49, 1992.

WOOD Jr. Thomas (cood.). **Mudança organizacional**: aprofundando temas atuais em administração de empresas. São Paulo: Atlas, 1995.

YIN, Robert. **Case study research-design and methods**. Berverly Hills: Sage, 1987.